

Les Cahiers de droit



Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'Administration publique

Gaston Pelletier

Volume 23, numéro 2, 1982

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042499ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042499ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Pelletier, G. (1982). Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'Administration publique. *Les Cahiers de droit*, 23(2), 325–405. <https://doi.org/10.7202/042499ar>

Résumé de l'article

Government has, by its administrative hand, permeated practically all fields of human activity. Civil servants are therefore giving about more information than ever, information upon which citizens rely to act in such or such manner. What happens though if the information, given in good faith, happens to be erroneous ? That question is precisely the object of this article. Its author considers and weighs the effectiveness of three recourses ; one whereby the legality of the information would be upheld in spite of its erroneous character ; another whereby, the Government would be held liable for damages sustained by an ill informed citizen ; finally, one for redress in equity before the ombudsman.

Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'Administration publique

Gaston PELLETIER *

Government has, by its administrative hand, permeated practically all fields of human activity. Civil servants are therefore giving about more information than ever, information upon which citizens rely to act in such or such manner. What happens though if the information, given in good faith, happens to be erroneous? That question is precisely the object of this article. Its author considers and weighs the effectiveness of three recourses; one whereby the legality of the information would be upheld in spite of its erroneous character; another whereby, the Government would be held liable for damages sustained by an ill informed citizen; finally, one for redress in equity before the ombudsman.

| | <i>Pages</i> |
|--|--------------|
| Introduction | 326 |
| 1. Le recours en reconnaissance de la légalité d'une information | 327 |
| 1.1. L'information et la notion de juridiction | 329 |
| 1.1.1. La jurisprudence traditionnelle | 330 |
| 1.1.1.1. Les cas où l'Administration publique n'est pas liée | 331 |
| 1.1.1.2. Les cas où l'Administration publique est liée | 339 |
| 1.1.2. Un nouveau courant jurisprudentiel | 342 |
| 1.1.2.1. La jurisprudence québécoise | 342 |
| 1.1.2.2. La jurisprudence de common law | 345 |
| 1.2. L'impact du choix de l'informateur et du moyen d'information sur la recherche de la juridiction | 353 |
| 1.2.1. L'informateur | 353 |
| 1.2.2. Le moyen d'information | 355 |
| Conclusion de la première partie | 356 |
| 2. La responsabilité de l'Administration publique à la suite d'une information | 360 |
| 2.1. Le régime juridique de la responsabilité civile de l'Administration publique | 361 |
| 2.1.1. Le droit applicable | 361 |
| 2.1.2. Les particularismes du régime juridique de la responsabilité de l'Administration publique | 364 |

* LL.L., LL.M. Cet article a pour origine la thèse de maîtrise déposée par l'auteur en mai 1980 à l'Université Laval. La recherche est à jour au 30 avril 1982.

| | |
|---|-----|
| 2.2. L'information erronée peut-elle engager la responsabilité de l'Administration publique ? | 366 |
| 2.2.1. L'information erronée constitue-t-elle une faute ? | 366 |
| 2.2.1.1. La jurisprudence québécoise | 367 |
| 2.2.1.2. La jurisprudence de common law | 376 |
| 2.2.2. L'information erronée et les autres éléments nécessaires pour engager la responsabilité civile | 392 |
| 2.2.2.1. La faute du plaignant | 392 |
| 2.2.2.2. Le dommage et le lien de causalité entre ce dommage et la faute | 397 |
| 2.2.2.3. Le lien de préposition | 398 |
| Conclusion de la deuxième partie | 399 |
| Conclusion | 402 |

Introduction

De plus en plus, à cause de l'intervention croissante des différents paliers de gouvernement dans plusieurs secteurs de l'activité humaine, les préposés de l'Administration publique sont appelés à donner aux citoyens des renseignements sur lesquels d'ailleurs ces derniers se fondent pour agir.

La diffusion de cette information peut tout autant avoir lieu dans l'exercice des fonctions législatives, quasi judiciaires ou administratives de ces préposés et ce tant en matière d'actes unilatéraux qu'en matière contractuelle. Elle peut être transmise par divers moyens, c'est-à-dire une lettre, un repérage informatisé, une conversation, un appel téléphonique... Elle peut enfin s'exprimer de diverses façons soit par une attitude, une explication ou une réponse à une question et ne constituer qu'une simple indication, soit par une permission, une promesse ou une assurance et traduire alors une intention particulière. À titre d'exemple, il peut s'agir de l'assurance verbale qu'un permis sera accordé, qu'une construction est autorisée ou qu'aucune taxe n'est exigible; il peut également s'agir d'une attitude approbative ou d'une lettre autorisant une modification à un permis déjà accordé.

Or il arrive que, ce faisant, les préposés de l'Administration publique induisent en erreur les administrés en leur donnant, de bonne foi, une information qui s'avère erronée. Quels recours ces citoyens lésés peuvent-ils

alors utiliser contre l'Administration ? Comment les tribunaux ont-ils accueilli et considéré les requêtes fondées sur de tels faits ?

Cette activité plus ou moins officieuse des préposés de l'Administration publique constituant, à n'en pas douter, un très vaste champ de recherche, il a semblé préférable de le limiter, pour les fins de cette étude, aux informations fournies en matière d'actes unilatéraux dans l'exécution d'une fonction administrative.

Il s'agira donc d'examiner quelles sont les conséquences juridiques de ces actes matériels, souvent liés à l'application des lois, par lesquels l'Administration informe les administrés. La lecture des arrêts recueillis à ce sujet permet de constater que les juges ont retenu deux recours : l'un en reconnaissance de légalité, l'autre en responsabilité.

Dans un premier temps, il y aura donc lieu d'examiner dans quels cas l'Administration publique peut être liée par une information erronée donnée par l'un de ses préposés et, dans un deuxième temps, d'analyser si une telle information peut engager la responsabilité de l'Administration et à quelles conditions.

1. Le recours en reconnaissance de la légalité d'une information

En utilisant le recours en reconnaissance de légalité, le citoyen espère obliger l'Administration publique à respecter l'information, même erronée, que l'un des préposés de cette dernière lui a donnée. Dans quels cas et à quelles conditions un tel recours est-il efficace ? Pour répondre à cette question, il importe d'abord de découvrir comment les tribunaux considèrent l'information donnée par un préposé de l'Administration.

La lecture de la jurisprudence sur le sujet permet d'affirmer que dans tous les cas, avant de conclure qu'une information lie ou ne lie pas l'Administration, les juges analysent en premier lieu ce sur quoi porte cet avis. En d'autres termes, le test ne consiste pas à apprécier le renseignement en soi, mais, d'abord, à déterminer si la matière concernée est *intra* ou *ultra vires* des pouvoirs de l'organisme ou de l'agent qui l'a fourni.

L'arrêt *City of Montreal c. Morgan*¹, l'un des premiers au Québec où les juges de la Cour du Banc du Roi et de la Cour suprême eurent à décider si une information erronée liait ou non l'Administration, constitue peut-être le meilleur exemple de cette façon de procéder.

Désirant construire un garage, le demandeur Morgan déposa auprès du département de l'inspecteur des bâtiments une demande de permis accompagnée

1. (1920) 29 B.R. 124 et (1920) 60 R.C.S. 393.

d'un plan assez détaillé des mesures et de la situation de ce projet. Le département lui ayant accordé le permis demandé, Morgan entreprit les travaux de construction; mais «au lieu de faire l'entrée du garage sur l'avenue du Parc, rue commerciale, il fit cette entrée sur la rue Jeanne-Mance, rue résidentielle»². La ville réclama alors la démolition du garage. Ce à quoi Morgan répondit qu'elle ne pouvait exiger cette démolition puisque, premièrement, elle avait émis ce permis en toute connaissance de cause et que, deuxièmement, voyant le garage se bâtir, elle avait, par son silence, tacitement accepté cette construction.

Le jugement de la Cour du Banc du Roi donna raison à Morgan mais fut infirmé en Cour suprême. Pourtant, bien que leurs jugements aient été contraires, tous les juges, de l'une et l'autre cour, analysèrent d'abord si la construction même du garage contrevenait ou non au règlement 570 de la ville de Montréal. Et ce fut à partir de leurs conclusions différentes sur ce point que s'établit la contradiction entre les jugements. Tous les juges furent en effet d'accord sur la valeur juridique de l'émission du permis ou de l'acceptation tacite de la construction : ils lieraient ou non la ville selon que la construction serait légale ou non.

La majorité des juges de la Cour du Banc du Roi décida soit que le règlement lui-même était *ultra vires* des pouvoirs de la ville de Montréal, soit qu'il était trop vague pour empêcher la construction de ce garage. L'émission du permis et l'acceptation tacite de la construction étaient donc suffisantes pour lier l'administration municipale. Par exemple, après avoir conclu que le règlement était invalide, le juge Pelletier écrivait que «le plan préparé par la cité elle-même et qui accompagnait le permis, faisait voir que l'autorisation était accordée depuis l'avenue du Parc jusqu'à la rue Mance»³, que «la cité de Montréal avait vu le garage se bâtir, qu'elle pouvait demander une injonction pour faire arrêter les travaux et qu'au lieu de cela elle les avait laissé faire»⁴. Le juge Martin, considérant également que le règlement mis en cause était *ultra vires*, mentionnait pour sa part que «while it may be true that the City Commissioners and the respondent's officials cannot over-ride its own by-laws if it were necessary to do so, [he] would be disposed to hold that the respondent is by its conduct estopped from demanding the demolition of the building in question»⁵.

Les juges de la Cour suprême, de même que le juge Lamothe, dissident en Cour du Banc du Roi, conclurent au contraire que le règlement était valide et que le garage était construit en violation de ce règlement. D'où la

2. (1920) 29 B.R. 124, p. 142.

3. *Id.*, p. 132.

4. *Id.*, p. 133.

5. *Id.*, p. 140.

conclusion inverse. Le juge Anglin, entre autres, reprenant les propos du juge Carroll de la Cour du Banc du Roi, déclarait « qu'aucune autorité ne pouvait lui [Morgan] conférer le droit de construire en violation des prescriptions de la loi [et que] les actes des officiers municipaux n'étaient valides que s'ils étaient conformes à la loi »⁶.

Ainsi, pour conclure qu'une information lie ou ne lie pas l'Administration publique, il importe de chercher et d'analyser la juridiction de l'informateur⁷. Pourtant, en certains cas, soit à cause de la qualité de l'informateur, soit à cause du moyen utilisé pour diffuser cette information, cet énoncé souffre quelques exceptions.

1.1. L'information et la notion de juridiction

Il importe donc, en premier lieu, de déterminer si en donnant une information le préposé de l'Administration a ou non excédé sa juridiction. Mais qu'est-ce que la juridiction? Le principe de la *rule of law* ou de la suprématie du droit implique que tout organisme ou agent de l'Administration trouve sa juridiction dans sa loi constitutive ou organique et qu'il doit s'y conformer. Comme l'écrivait Lord Greene : « The power given to an authority under a statute is limited to the four corners of the power given »⁸. Il devient ainsi fort important de déterminer l'étendue exacte des pouvoirs qui ont été accordés par le Législateur à un agent ou organisme administratif puisque tout acte posé ou toute décision rendue en dehors des limites de ces pouvoirs peut être déclaré invalide par les tribunaux⁹.

6. (1920) 60 R.C.S. 393, p. 397.

7. S. BOWER et A. TURNER, *The Law Relating to Estoppel by Representation*, 3^e éd., London, Butterworths, 1977, écrivent d'ailleurs à ce sujet que « the point, it is suggested, will often turn on the statutory provision by which the particular matter to which the estoppel relates is entrusted by the Legislature to one Department or another, and it will be resolved accordingly by deciding whether the Department employing the officer making the representation actually has statutory authority to transact the business involved » (p. 121).

8. *Minister of Agriculture and Fisheries v. Hulkan*, cité dans *Minister of Agriculture and Fisheries v. Matthews*, [1950] 1 K.B. 148, p. 154. Voir également M.A. FAZAL, « Reliability of official acts and advice », (1972) *Public Law* 43, p. 50.

9. R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, vol. II, p. 1264. Voir également E.C.S. WADE et G. PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, 9^e éd. par A.W. BRADLEY, Londres, Longman, 1977, p. 587. Selon P. McDONALD dans « Contradictory Government Action: Estoppel of Statutory Authorities », (1979) 17 *Osgoode Hall L.J.* 160, la démarche vaut également lorsque le préposé exerce un pouvoir discrétionnaire : « a public authority is incompetent to give any undertaking that is incompatible with its discretionary power. This includes any promise not to exercise the power or any promise made in disregard or ignorance of factors intended to influence the discretion. If relevant factors are known and considered, an undertaking to act in a particular way should be valid and binding » (p. 171).

À ce sujet, lorsqu'il s'est agi pour les juges d'établir la légalité d'une information, certains ont adopté une approche plus traditionnelle et conforme aux principes énoncés plus haut alors que d'autres ont été plus innovateurs.

1.1.1. La jurisprudence traditionnelle

La démarche des juges appelés à décider de la légalité d'une information consiste, traditionnellement, à analyser soit le contenu de cette information, soit la capacité de l'informateur afin de découvrir s'il y a eu excès de juridiction et ainsi être en mesure de conclure que l'Administration n'est pas liée ou, au contraire, s'il n'y a pas eu un tel excès, de conclure qu'elle est liée.

Les juges de common law adoptent la même démarche sauf, qu'en conclusion, au lieu d'écrire que l'Administration est liée ou non, ils mentionnent qu'elle est *estopped* ou non. Il s'agit là d'une institution de common law qui, comme son orthographe l'indique, empêche une partie d'invoquer, par exemple, tel moyen de défense ou de réclamer telle conclusion. Bower et Turner distinguent trois formes d'*estoppel*, « *by record* », « *by deed* » et « *by representation* », dont la dernière, correspondant à la situation de faits étudiée ici, est définie comme étant le cas

where one person (the representor) has made a representation to another person (the representee) in words or by acts and conduct, or (being under a duty to the representee to speak or act) by silence or inaction, with the intention (actual or presumptive), and with the result, of inducing the representee on the faith of such representation to alter his position to his detriment the representor, in any litigation which may afterwards take place between him and the representee, is estopped, as against the representee, from making, or attempting to establish by evidence, any averment substantially at variance with his former representation, if the representee at the proper time, and in the proper manner, objects thereto.¹⁰

Toutefois, ainsi que l'écrivait Lord Maugham dans l'arrêt *Maritime Electric Co. Ltd. v. General Dairies Ltd.*¹¹.

10. S. BOWER et A. TURNER, *supra*, note 7, p. 4. Selon les auteurs, « the Crown, regarded simply as a corporation sole, is amenable to the law of estoppel by representation in the same way as other corporation sole », p. 121. Voir à ce sujet, *A.G. of Victoria v. Ettershank*, (1875) L.R. 6 P.C. 354; *Plimmer v. Wellington Corporation*, (1884) 9 A.C. 699; *A.G. to the Prince of Wales v. Collom*, [1916] 2 K.B. 193; *Queen Victoria Niagara Falls Park Comm'rs v. International Ry. Co.*, (1928-29) 63 O.L.R. 49; *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Ltd. v. R.*, [1950] R.C.S. 211; *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*, [1977] 2 All. E.R. 182; FARRER, « A Prerogative Fallacy — That the Crown is not bound by Estoppel », (1933) 49 L.Q.R. 511; P. McDONALD, *supra*, note 9; Sherwin LYMAN, « Estoppel and the Crown », (1978) 9 *Man. L. J.* 15; Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Montréal, C.E.J., p. 186.

11. [1937] A.C. 610.

where, as here, the statute imposes a duty of a positive kind, not avoidable by the performance of any formality, for the doing of the very act which the plaintiff seeks to do, it is not open to the defendant to set up an estoppel to prevent it. This conclusion must follow from the circumstance that an estoppel is only a rule of evidence which under certain special circumstances can be invoked by a party to an action; it cannot therefore avail in such a case to release the plaintiff from an obligation to obey such a statute, nor can it enable the defendant to eschew from a statutory obligation of such a kind on his part.¹²

1.1.1.1. Les cas où l'Administration publique n'est pas liée

Il peut arriver que le préposé qui donne une information n'ait pas la juridiction pour le faire soit parce qu'il n'est pas celui à qui l'on a confié cette juridiction, soit parce qu'il a exercé sa juridiction sous la dictée d'un autre.

Dans *Robertson v. Minister of Pensions*¹³, le ministre s'était vu transférer, par arrêté en conseil, la juridiction, auparavant exercée par le *War Office*, d'accorder des pensions militaires. Blessé alors qu'il servait dans l'armée, Robertson demanda une pension au *War Office* qui lui écrivit « that his case has been duly considered and his disability has been accepted as attributable to military service »¹⁴. Par la suite, le ministre des pensions décida que « the appellant's disability was not attributable to war service »¹⁵ et que la lettre du *War Office* ne le liait pas puisque ce dernier n'avait plus juridiction. La lettre du *War Office*, normalement, n'aurait lié ni le ministre des pensions ni la Couronne qu'il représentait, puisqu'elle avait été écrite par un agent n'ayant pas juridiction. Pourtant, pour d'autres motifs dont il sera question plus loin¹⁶, le juge Denning donna raison à Robertson, tout en prenant soin de noter cependant que, bien qu'elle ait été fournie par un agent non habilité, l'information elle-même était conforme à la loi.

12. *Id.*, p. 620. Voir également P. McDONALD, *supra*, note 9 : « The rule is simply that estoppel cannot be used to defeat the operation of legislation. Whatever freedom the government enjoys to contradict itself may be considered a product of the very principle that limits the freedom of executive action. That principle is the subordination of executive to legislative authority. Where legislation is not involved, the Crown as a legal person is subject to the principle of estoppel », p. 161.

« ... if it is to be effective at all, estoppel must have the effect of depriving a public authority of power it would otherwise enjoy. Yet it has always been said that a public authority cannot be estopped from exercising its statutory power or discretion, [...] I think the true position is otherwise, and may be expressed as follows. In respect of any authoritative power of decision, a public authority is bound by its undertakings but it cannot be from exercising its power », p. 168. D. LEMIEUX, *supra*, note 10, p. 185.

14. *Id.*, p. 228.

15. *Ibid.*

16. *Infra*, note 98.

Dans *Jaillard c. Cité de Montréal*¹⁷, un préposé de la ville, après avoir assuré le demandeur qu'il émettrait en sa faveur un permis qu'il avait par ailleurs juridiction de lui accorder, refusait de ce faire pour la seule raison que le curé de la paroisse s'y opposait. Le juge Greenshields de la Cour supérieure conclut que la décision de ce préposé devait être annulée puisque « the refusal of the officer to grant the permit was not the exercise of his judgment or his discretion, but the discretion or judgment of another, who had no authority whatever to interfere in or control the matter »¹⁸.

Il arrive également que le contenu de l'information donnée par un préposé de l'Administration publique soit *ultra vires* des pouvoirs de celui-ci ou de l'organisme qu'il représente. Il en est d'ailleurs ainsi dans la majorité des arrêts rendus à ce sujet en droit québécois, canadien et anglais.

Dans *Cité de Montréal c. Hôpital Voghel Inc.*¹⁹, par exemple, la demanderesse réclamait l'émission d'une ordonnance d'injonction pour forcer le docteur Voghel à cesser d'utiliser, comme hôpital, un édifice ne répondant pas aux normes prévues par les règlements municipaux et pour lequel elle avait d'ailleurs refusé d'émettre un permis d'opération. Le défendeur s'opposa à cette requête en alléguant que par les approbations tacites ou les conseils de ses officiers la cité « avait consenti à abandonner les exigences de son règlement »²⁰. Selon lui, en effet,

les modifications et additions faites à cet hôpital l'avaient été sous la surveillance, les suggestions et les conseils des officiers de la Cité de Montréal. Les inspecteurs des divers services de la cité avaient visité à maintes reprises cet établissement, entre autres, St-Pierre, inspecteur des bâtiments, Laliberté, architecte au service de l'urbanisme, Blanchet, inspecteur à la prévention des incendies, McIsaac, chef inspecteur à la prévention des incendies²¹.

Après avoir déclaré que l'hôpital était « construit contrairement au règlement de la Cité de Montréal »²², le juge Rivard de la Cour du Banc de la Reine, conclut « qu'une corporation municipale n'était liée par les actes de ses officiers que dans le cas où ceux-ci agissaient dans les limites de leur mandat, et que l'autorisation donnée par un officier permettant la violation d'un règlement était nulle et inopérante »²³. Cette décision fut, par la suite, confirmée en Cour suprême²⁴.

17. (1934) 72 C.S. 112.

18. *Id.*, p. 114.

19. [1962] B.R. 497. Voir également *Arbour c. Cité de Montréal*, [1945] C.S. 132; *Municipalité du village de Prévoy c. Dame Miller*, [1953] R.L. 140; *Cité de Montréal c. Bibeau*, [1964] B.R. 107; *Mountain Place Service and Valet Shop Ltd. c. Ville de Montréal*, [1971] C.A. 815.

20. *Id.*, p. 506.

21. *Id.*, p. 499.

22. *Id.*, p. 500.

23. *Id.*, p. 506.

24. [1962] R.C.S. VII.

Quelques années plus tard, dans *Ville de Montréal c. The New Cheetah Club « 69 » Ltd.*²⁵, la Cour d'appel reprenait d'ailleurs ces propos du juge Rivard. Dans cette affaire, le défendeur, alléguant, entre autres, la lettre d'un préposé du service des permis de la ville l'assurant que le permis de salle de danse qu'il avait demandé lui serait accordé, réclamait l'émission d'un *mandamus* pour forcer la ville à lui délivrer ce permis qu'elle refusait maintenant de lui accorder.

Après avoir établi que l'utilisation de l'immeuble prévue par le défendeur était prohibée par le règlement concernant la construction des bâtiments, le juge Gagnon concluait qu'il était « impossible de confirmer que les intimés [avaient] droit au permis qu'ils demandaient en se conformant à cette lettre du 12 septembre 1967, parce que ceci équivaldrait à obliger les appelants à émettre un permis en contravention du règlement »²⁶.

Encore plus récemment, dans *Lemoine et autres c. La corporation municipale de Notre-Dame-du-Portage et autres*²⁷, le juge Dufour de la Cour supérieure, rappelant les décisions *Cité de Montréal c. Hôpital Voghel Inc.*²⁸, *Cité de Montréal c. Bibeau*²⁹ et *Dame St-Pierre c. La ville de Villeneuve*³⁰, décidait de la même façon et concluait qu'une « autorisation donnée par un officier permettant la violation d'un règlement était nulle et inopérante et qu'un contribuable ne pouvait invoquer des approbations tacites d'une corporation municipale pour conclure que celle-ci a consenti à abandonner les exigences de ses règlements »³¹.

Cette situation s'est également présentée en droit canadien. Dans *R. c. B.V.D. Company Limited*³², par exemple, le *Wartime Prices and Trade Board*, un organisme gouvernemental chargé, entre autres, d'élaborer une politique de subventions, avait émis un énoncé de politique où il mentionnait

25. [1973] C.A. 375.

26. *Id.*, p. 382.

27. [1974] C.S. 46.

28. *Supra*, note 19.

29. *Supra*, note 19.

30. [1969] C.S. 544.

31. *Id.*, p. 51.

32. [1952] R.C. de l'E. 191. Voir également *Robert c. R.*, (1904-1905) 9 R.C. de l'E. 21; *Genelle c. R.*, (1907) 10 R.C. de l'E. 427; *Western Vinegars Ltd. c. M.N.R.*, [1938] R.C. de l'E. 39; *City of Halifax v. Wonnacott*, [1951] 2 D.L.R. (2d) 488; *Belleville c. Moxam and Wood*, [1953] 4 D.L.R. 151; No. 58 c. M.N.R., (1956) 16 Tax. A.B.C. 14; *Grevas v. R.*, (1957) 10 D.L.R. (2d) 500, aux pp. 510-513; *Re Director of Soldier Settlement of Canada*, (1971) 18 D.L.R. (3d) 94; *M.N.R. v. Inland Indus. Ltd.*, (1971) 23 D.L.R. (3d) 677; *Stickel v. M.N.R.*, (1972) 27 D.L.R. (3d) 721; *Cam Gard Supply Ltd. v. M.N.R.*, [1974] 2 C.F. 236; *Gathier v. M.N.R.*, (1977) 78 D.T.C. 1126; *Gibbon v. R.*, (1977) 77 D.L.R. (3d) 733; *South Sask. Motors Ltd. v. Minister of Finance of Sask.*, (1977) 5 W.W.R. 727; *Cohen v. R.*, (1978) 78 D.T.C. 6099; *Gill v. R.* (1978) 88 D.L.R. (3d) 341; *Northern Alberta Agribusiness Ltd. v. Town of Falher*, (1980) 14 Alta. L.R. (2d) 97.

que les compagnies importatrices pourraient bénéficier de subventions «subject to the condition [...] that they would invoice and ship the goods manufactured from the said [matières importées] not later than December 31, 1947 »³³. La *Commodity Prices Stabilization Corporation* qui s'occupait de l'administration des politiques émises par le *Wartime Prices and Trade Board*, avait accordé à la défenderesse, comme c'était l'habitude, une avance sur une telle subvention. Dans une lettre adressée aux dirigeants de la compagnie défenderesse, un préposé de la Corporation avait écrit que «if there was any price increase on an industry-wide basis at that time basic costs for special subsidy purposes would be adjusted upwards to reflect the amount of such an increase »³⁴. La défenderesse n'ayant pu satisfaire aux conditions posées, la Couronne réclama le remboursement de cette avance.

Les dirigeants de la compagnie alléguaient «that the said sum was not recoverable by reason of a letter written by an official of the Corporation »³⁵ qui les avait induits en erreur en les incitant à croire «that they were perfectly safe-guarded on a just and equitable basis and they, therefore, concentrated their manufacturing efforts on producing merchandise which they had offered and sold to the retail trade for Fall and Christmas delivery »³⁶ de sorte que le 31 décembre, une partie de la marchandise produite à partir des matières importées n'avait pas encore été expédiée.

Le juge Cameron de la Cour de l'Échiquier précisa d'abord que «the sole question for consideration, therefore, is whether the defendant was bound to invoice and ship the goods referred to in Ex. 12 by December 31, 1947, as a condition to its receiving and retaining the special subsidy »³⁷. N'eût été, poursuivait-il, la lettre du préposé, «there would be no difficulty whatever »³⁸. Après avoir analysé les pouvoirs du *Wartime Prices and Trade Board*, le juge conclut, en effet, que

as all subsidies were discretionary and as the Board had full power to impose such conditions upon payment of subsidy as it might consider proper ; and as it did impose such a condition which was duly communicated to and accepted by the defendant, the defendant, *prima facie*, was neither entitled to receive the special subsidy nor to retain it if paid unless that condition were fulfilled. The payments so made to the defendant were made contrary to the declared policy of the Board. Unless, therefore, the defendant in some legal manner was released from the necessity of complying with that condition, the subsidy must be repaid.³⁹

33. *Id.*, p. 192.

34. *Id.*, p. 199.

35. *Id.*, p. 192.

36. *Id.*, p. 202.

37. *Id.*, p. 203.

38. *Ibid.*

39. *Id.*, p. 205.

Quant au contenu de la lettre du préposé, le juge déclara qu'il était conforme à la politique énoncée par le Conseil mais que la défenderesse l'avait mal interprété en se fondant « on that single sentence as being an authoritative statement of policy under which it could keep its goods in inventory after December 31, 1947, and thereafter receive a special subsidy on the adjusted basic costs if there were a price increase on an industry-wide basis thereafter »⁴⁰ plutôt que sur « the clear warning given in the concluding sentence »⁴¹.

Enfin, même s'il admettait que « the whole letter might conceivably have led to an uncertainty in the minds of the officials of the defendant company as to their true position »⁴², le juge conclut qu'elle ne constituait pas une autorisation légale pour la défenderesse de retenir le montant de la subvention. Selon lui, en effet, puisque le Conseil n'avait pas modifié sa politique, la lettre du préposé « was made without any authority whatsoever and could not bind either the Board, the Corporation, or the plaintiff herein »⁴³.

Il en est de même dans *Minister of National Revenue c. The Lakeview Golf Club Ltd.*⁴⁴, où l'article 4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁴⁵ prévoyait que « the income of clubs, societies and associations organized and operated solely for social welfare, civic improvement, pleasure, recreation or other non-profitable purposes, no part of the income of which inures to the benefit of any stockholder or member [...] shall not be liable to taxation »⁴⁶. En 1944, à la suite d'une résolution des directeurs du club autorisant le trésorier « to complete for the Income Tax Department Form t2 showing that the club is a non-profit sharing association, and that any earned surplus is to be used to make repairs or improvements or supply necessary equipment required by the club in its operation »⁴⁷, un préposé du ministère du revenu « décidait » qu'en vertu de cet article 4, les revenus de la compagnie étaient exempts d'impôts. Cependant, les faits ayant démontré que depuis plusieurs années la compagnie avait fait des profits, le ministère l'avisa que cette « décision » de son préposé n'était plus valide et que désormais ses revenus seraient imposables.

40. *Ibid.*

41. *Id.*, p. 206.

42. *Ibid.*

43. *Id.*, p. 205.

44. [1952] R.C. de l'E. 522.

45. R.S.C. 1927, c. 97 et S.C. 1948, c. 52, art. 57.

46. *Supra*, note 44, p. 523.

47. *Id.*, p. 527.

La défenderesse s'objectait en alléguant qu'il s'agissait d'une organisation sans but lucratif fondée pour la récréation et le plaisir. La Commission d'appel de l'impôt lui donna raison.

Appelé à rendre jugement dans cette affaire, le juge Cameron de la Cour de l'Échiquier, après avoir analysé la charte et les règlements de la compagnie, conclut qu'elle n'était pas « a club organized and operated exclusively for recreation or pleasure within the meaning of the exempting sections but, on the contrary, was organized and operated for the purpose of profit-making and did, in fact, make a profit during each of the relevant years »⁴⁸.

De plus, selon lui, la résolution des directeurs du club ne faisait qu'autoriser le trésorier « to make representations to the department that the company was "a non-profit sharing association". It was binding in any sense and could have been altered at any time »⁴⁹.

Enfin, après avoir ainsi conclu que les revenus de la compagnie n'étaient pas exempts d'impôt, le juge déclarait qu'il ne pouvait accepter « that such an "understanding" [l'avis du préposé] could be of any assistance to the respondent »⁵⁰; selon lui, en effet, « an estoppel could not override the law of the land, and the Crown was not bound by the errors or omissions of its servants »⁵¹. À l'appui de ses propos, le juge citait l'arrêt *Maritime Electric Company Limited v. General Dairies Limited*⁵² où les Lords du Conseil privé précisait que l'institution de l'*estoppel* ne pouvait être utilisée pour passer outre aux dispositions de la loi. Selon eux, « the duty of each party was to obey the law »⁵³ et « the court should first of all determine the nature of the obligation imposed by the statute, and then consider whether the admission of an estoppel would nullify the statutory provisions... »⁵⁴.

Les juges anglais ont, eux aussi, eu l'occasion de se prononcer dans des cas où le contenu de l'information donnée par un préposé de l'Administration était *ultra vires* des pouvoirs de celui-ci ou de l'organisme qu'il représentait. Dans *Southend-on-Sea Corporation v. Hodgson (Wickford) Ltd.*⁵⁵, par exemple, un préposé municipal avait écrit à un administré

48. *Ibid.*

49. *Id.*, p. 528.

50. *Ibid.*

51. *Ibid.*

52. *Supra*, note 11.

53. *Supra*, note 44, p. 528.

54. *Id.*, p. 529.

55. [1962] 1 Q.B. 416. Voir également *Howell v. Falmouth Boat Construction Co. Ltd.*, [1951] A.C. 837; *Wells v. Minister of Housing and Local Government*, [1967] 1 W.L.R. 1000; *Norfolk County Council v. Secretary of State for the Environment and another*, [1973] 3 All E.R. 673; *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*, *supra*, note 10. Voir aussi E.C.S. WADE et G. PHILLIPS, *op. cit.*, note 9, p. 595 et ss.

qu'aucune permission n'était requise pour réaliser son projet de construction. Toutefois, des citoyens s'étant objectés à ce projet, les autorités municipales annulèrent l'autorisation qu'elles avaient auparavant implicitement donnée au promoteur.

Alors que la compagnie alléguait que la ville était *estopped* par la lettre de son préposé de lui retirer la permission qu'elle lui avait accordée, la Cour conclut que l'erreur de ce préposé « could not prevent the exercise by the local planning authority of their statutory discretion under section 23 of the Act of 1947 in deciding whether to serve an enforcement notice, since this discretion was intended to be exercised for the benefit of the public or a section thereof... »⁵⁶.

Parfois, après avoir conclu que l'information est *ultra vires* des pouvoirs de l'informateur et que, de ce fait, elle ne lie pas ou « n'estoppe » pas l'Administration publique, les juges ajoutent, à l'appui, qu'il appartient aux administrés de s'informer puisque nul n'est censé ignorer la loi.

Il en est ainsi, en droit canadien, dans *R. c. B.V.D. Company Limited*⁵⁷, où le juge Cameron écrivait que l'incertitude qu'avait pu causer la lettre du préposé dans l'esprit des dirigeants de la compagnie défenderesse « could have been resolved by asking for a formal ruling by the Corporation ; or by an application to its administrator as provided for in the Advice Notice »⁵⁸.

Allant plus loin, la Cour affirmait, dans *No. 358 c. Minister of National Revenue*⁵⁹, non seulement que nul n'est censé ignorer la loi mais également qu'il n'appartient pas aux préposés de l'Administration d'informer les administrés. Dans cette affaire, le demandeur, désirant vendre le gravier contenu dans l'excavation de sa maison, s'enquit, auprès d'un préposé du ministère du revenu, si le produit de cette vente constituait un revenu imposable. Le préposé lui répondit par lettre que « in the situation described [...] the income from the sale of fill was not considered taxable »⁶⁰. Dans les faits, cependant, le demandeur vendit beaucoup plus de gravier que n'en contenait l'excavation d'une maison. Les autorités du ministère décidèrent alors d'imposer les revenus qu'il avait ainsi gagnés. Le demandeur protesta bien sûr en invoquant la lettre que le préposé du ministère lui avait adressée.

56. *Id.*, p. 417.

57. *Supra*, note 32. Voir également *Genelle c. R.*, *supra*, note 32; *Northern Alberta Agribusiness Ltd. v. Town of Falher*, *supra*, note 32 : « a person dealing with a public corporation does so at his peril and must take notice of the statutory limits within which the public corporation may operate », p. 102.

58. *Id.*, p. 206.

59. *Supra*, note 32. Voir également *City of Montreal c. Morgan*, *supra*, note 1; *Cité de Montréal c. Hôpital Voghel Inc.*, *supra*, note 19.

60. *Id.*, p. 15.

Le juge Fordham mentionna d'abord que « the appellant's activities in connection with the fill sold constituted an adventure in the nature of trade and that the profit made must therefore be regarded as taxable income derived from a business »⁶¹. D'où il conclut que l'information fournie par le préposé était incorrecte et que « the Crown was not estopped by opinions set out in any departmental report or letter by any of its officers or servants. Where what has been written is found latter to be incorrect, a Minister is at liberty to proceed as though it were not even on record »⁶². De plus, le juge précisait à ce sujet que non seulement les erreurs des préposés ne lient pas l'Administration publique, mais également qu'il ne leur appartient pas d'informer les administrés :

a taxpayer should not look, as of right, to tax officials for guidance in a matter of law — particularly where that law depends on the proper consideration of the reported cases on the subject inquired about, as in the instant appeal. Advising taxpayers on such questions is primarily the function of practising solicitors and it is to that source of information that a taxpayer seeking advice should go — not to the Minister's assessors and legal advisors. The latter are engaged to advise the Minister rather than taxpayers. [...] Appellant probably was unaware of all this, but he could have ascertained it by consulting any solicitor familiar with income tax matters. Consequently, he has only himself to thank for the disappointment likely experienced by him in this proceeding, much as one may sympathize with him in the plight into which the said correspondence seemingly led him.⁶³

Par ailleurs, dans les cas où ils ont été appelés à reconnaître la légalité d'une information, les juges québécois n'ont pas exprimé cette exigence supplémentaire. Il semble pourtant que ce constat résulte davantage d'une situation de faits explicable par le petit nombre de causes entendues à ce sujet que de l'expression d'une orientation volontairement préconisée. Qu'il suffise de mentionner, en effet, que lorsqu'il s'est agi de la délivrance d'un permis, les juges québécois ont eu cette exigence. Dans *Arbour c. Cité de Montréal*⁶⁴, par exemple, le juge Loranger de la Cour supérieure, après avoir établi que « des règlements municipaux prohibaient l'exploitation d'un atelier de réparation d'automobiles dans une zone domiciliaire »⁶⁵, conclut que le permis que le demandeur avait obtenu, pour ce faire, d'un préposé de la municipalité « n'ajoutait pas davantage à ses droits »⁶⁶ et prit soin de mentionner que le demandeur ne pouvait « sûrement pas plaider ignorance

61. *Id.*, p. 16.

62. *Id.*, p. 17.

63. *Ibid.*

64. *Supra*, note 19.

65. *Id.*, p. 133.

66. *Id.*, p. 134.

[puisqu'il] était censé connaître les règlements municipaux et savoir quelles formalités il avait à remplir pour obtenir son permis »⁶⁷.

Ainsi, il incombe aux administrés de s'informer, de lire la loi et les règlements et ce même lorsqu'ils ne savent pas lire...⁶⁸.

Pour divers motifs, d'ailleurs conformes à la règle générale de l'*ultra vires* et parfois appuyés par la maxime « Nul n'est censé ignorer la loi », les tribunaux ont donc conclu qu'une information fournie par un préposé non autorisé ou dont le contenu était *ultra vires* des pouvoirs de l'informateur ne lie pas l'Administration publique.

1.1.1.2. Les cas où l'Administration publique est liée

À l'inverse, il arrive que le préposé qui a donné une information soit vraiment autorisé à le faire ou que le contenu de cette information soit conforme à sa juridiction. Les tribunaux québécois et canadiens n'ont toutefois eu à constater l'existence d'une telle situation qu'en de très rares occasions.

Il en est ainsi dans *Jaillard c. Cité de Montréal*⁶⁹, où le demandeur, désirant exploiter un rond pour patin à roulettes, avait déposé une demande de permis auprès de l'inspecteur des bâtiments et du directeur de la police afin d'obtenir leur approbation ainsi que l'exigeait un règlement municipal. Les modifications et améliorations qu'il avait suggérées ayant été effectuées, l'inspecteur des bâtiments approuva ce projet. Le directeur de la police remit, pour sa part, cette demande au capitaine en charge de la station de police du quartier où serait située cette construction qui répondit au demandeur « that he could see no objection whatever to the permit or license being granted... »⁷⁰. Pourtant, quelques jours plus tard, il refusait d'émettre ce permis pour la seule raison que le curé de la paroisse, qu'il avait entre-temps rencontré, s'opposait à cette construction et lui conseillait fortement de ne pas accorder ce permis. Le demandeur, qui avait subi de lourdes pertes, alléguait les assurances qu'il avait reçues de l'inspecteur des bâtiments et du capitaine de police pour forcer la ville à lui octroyer ce permis.

Selon le juge Greenshields, la cour n'avait pas à intervenir dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par une municipalité. Toutefois, poursuivait-il, « if the authority to exercise that discretion is delegated to an officer of the city, [...] that discretion should be exercised by that officer and not by another »⁷¹. Le juge conclut donc que la décision du capitaine de

67. *Id.*, p. 133.

68. *Genelle c. R.*, *supra*, note 32.

69. *Supra*, note 17.

70. *Id.*, p. 113.

71. *Id.*, p. 114.

police devait être annulée puisqu'elle avait été prise sous la dictée d'un autre. Il forçait ainsi les autorités municipales à émettre le permis réclamé et à respecter les avis initialement donnés par ses préposés.

L'année suivante, dans *Corporation de la Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue c. Montreal Light, Heat and Power Consolidated*⁷², la Cour du Banc du Roi conclut, de la même façon, que la municipalité était liée par la déclaration de son conseil. Dans cette affaire, la compagnie défenderesse sollicitait du conseil municipal l'émission d'un permis pour la construction d'une station de transformation de l'électricité. Le conseil, après en avoir discuté et consulté les résidents du secteur où le projet allait être construit, déclara que le règlement mis en cause ne s'appliquait pas à ce genre de construction et, à la demande de la compagnie qui désirait obtenir une réponse officielle, adopta une résolution à cet effet. Alors que l'exécution des travaux était déjà avancée, les autorités municipales en réclamèrent l'arrêt au moyen d'une ordonnance d'injonction. Elles alléguaient que ce genre de construction était interdit dans la zone concernée et que, puisqu'aucun permis n'avait été émis, la défenderesse contrevenait au règlement mis en cause. La compagnie alléguait, pour sa part, que le conseil municipal avait autorisé et accepté ces travaux et que le règlement mis en cause était non seulement inapplicable à ce genre de construction mais également *ultra vires* des pouvoirs de la municipalité.

Rendant jugement au nom de la Cour du Banc du Roi, le juge Hall, confirmant la décision de la Cour supérieure, déclara d'abord qu'à cause de la définition qui y était donnée du mot bâtiment, le règlement ne s'appliquait pas à ce genre de construction. Il affirma ensuite que les dispositions du règlement concernant le zonage étaient *ultra vires* des pouvoirs du conseil municipal puisque ni la charte de la ville, ni la *Loi des cités et villes*⁷³ ne l'autorisaient à les adopter.

Il ajoutait cependant que même si les dispositions du règlement étaient *intra vires* des pouvoirs de la ville, l'ordonnance d'injonction devait être refusée. Selon lui, en effet,

the mayor and council clearly and categorically declared that by-law 52 did not apply to the erection of the proposed transformer station; they expressly authorized the company-respondent to proceed with the work; the town engineer gave to the representatives of the respondent the lines of the property and the preliminary work was proceeded with for four months before any objection was raised.

This conduct on the part of the official representatives of the corporation-appellant constitutes an acquiescence, which has been properly interpreted as a bar to the issue of an interlocutory injunction.⁷⁴

72. (1935) 59 B.R. 63.

73. S.R.Q. 1909, art. 5636 et ss.

74. *Supra*, note 72, p. 70.

Il importe de rappeler et de souligner que le juge Hall avait d'abord affirmé que le règlement ne s'appliquait pas à ce genre de construction. Ainsi, le contenu des assurances données par les préposés de la ville était conforme à la législation applicable que ce règlement soit valide ou non.

Cette situation s'est également présentée en droit canadien dans *Melynk v. City of Sidney*⁷⁵ où un contribuable avait demandé au préposé de la ville chargé de la perception des taxes un compte rendu des taxes et autres charges grevant la propriété qu'il désirait acheter. Le préposé lui remit ce compte rendu en omettant toutefois d'y inscrire un « lien » que la ville détenait sur cette propriété. Pendant les années qui suivirent, la ville considéra le demandeur comme étant le propriétaire puisqu'elle lui réclama les taxes qu'elle percevait sur ce terrain. Pourtant, après quelques années, le montant du « lien » n'ayant pas encore été payé, la ville avertit le demandeur qu'elle était elle-même propriétaire de ce terrain.

Melynk s'opposa à cette prétention en alléguant que la ville « was not entitled to any claim against the property for arrears of taxes not included in said statement »⁷⁶. Le conseil municipal alléguait pour sa part que son préposé n'avait pas le pouvoir de donner de tels comptes rendu et qu'il n'avait pas le devoir de fournir l'information. Il alléguait également « that the City of Sidney, a municipal corporation, could not by creating an estoppel against itself do a thing or be forced to do a thing beyond its corporate powers ; and that the result of the judgment [de première instance] was that the city was being forced to remit taxes, an act which was *ultra vires* »⁷⁷.

Le juge Carroll de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse établit d'abord que, d'une part, ce préposé était précisément engagé « by the city for the purpose of collecting taxes and preparing statements of outstanding taxes »⁷⁸ et que, d'autre part, la ville avait le pouvoir « to appoint an official with the powers and authority undertaken by the tax collector »⁷⁹.

Il admit ensuite que la ville ne pouvait « legally remit taxes justly assessed »⁸⁰ et qu'elle ne pouvait, par *estoppel*, être obligée à le faire puisque « no corporate body can be bound by estoppel to do something beyond its powers... »⁸¹.

Dans ce cas-ci, conclut-il cependant, « the effect of the estoppel [...] was not to remit taxes »⁸² puisque la ville avait toujours la possibilité de réclamer

75. [1934] 2 D.L.R. 74.

76. *Id.*, p. 76.

77. *Ibid.*

78. *Ibid.*

79. *Ibid.*

80. *Id.*, p. 77.

81. *Ibid.*

82. *Ibid.*

ce montant du premier propriétaire. Selon lui, la ville était donc *estopped* d'opposer au demandeur des charges autres que celles mentionnées dans le compte rendu fourni par son préposé. De plus, poursuivait-il, « the conduct of the city in subsequently assessing this property to the plaintiff for five years and taking his taxes therefore would be a fraud on the plaintiff if it were now decided that the city owned the property during that period »⁸³.

Ainsi, lorsque l'informateur est autorisé et que le contenu de l'information qu'il donne est *intra vires* de ses pouvoirs, les tribunaux concluent que l'Administration publique est liée. Il est toutefois étonnant de constater qu'ils aient décidé de la même façon en des cas où pourtant la conformité de l'information à la législation applicable n'était pas aussi évidente.

1.1.2. Un nouveau courant jurisprudentiel

Plutôt que d'adopter le point de vue traditionnellement exprimé par les tribunaux et de conclure que l'Administration publique n'est pas liée par une information dès qu'il y a eu excès de juridiction, certains juges ont, au contraire, décidé que l'Administration était liée même s'il n'était pas évident que l'informateur était autorisé à agir ou que le contenu de l'information qu'il avait donnée était *intra vires* de ses pouvoirs, ou, davantage, même s'il y avait eu excès de juridiction. Il semble qu'ils aient alors voulu diminuer la rigueur du principe qui veut que nul n'est censé ignorer la loi et que l'administré doit lui-même s'enquérir de ses droits. Cette nouvelle façon de concevoir la légalité d'une information s'est exprimée de deux manières différentes selon qu'il s'agisse du droit québécois ou de la common law.

1.1.2.1. La jurisprudence québécoise

En droit québécois, dans la cause *Dame St-Pierre c. La ville de Villeneuve*⁸⁴, le juge Beaudoin de la Cour supérieure s'efforça d'établir que l'information mise en cause était *intra vires* des pouvoirs de l'informateur alors qu'il aurait été beaucoup plus facile de conclure qu'il y avait eu excès de juridiction.

Dans cette affaire, la demanderesse obtint du secrétaire-trésorier de la municipalité un permis pour la construction d'un restaurant et ce sans avoir à fournir le plan de localisation détaillé qu'exigeait le règlement. Le maire, le secrétaire-trésorier de même que les inspecteurs des bâtiments se rendirent sur les lieux, constatèrent la situation de l'excavation et exigèrent quelques modifications auxquelles l'entrepreneur acquiesça. Quelque temps plus tard,

83. *Ibid.*

84. *Supra*, note 30.

alors que la construction était très avancée, les officiers municipaux s'aperçurent que ce n'était pas la façade mais l'un des côtés du restaurant qui donnait sur la rue et que les dimensions exigées par le règlement n'avaient pas été respectées. La ville décida alors de suspendre le permis de la demanderesse et d'interrompre les services d'eau et d'égouts. Dame St-Pierre demanda une ordonnance d'injonction pour faire cesser cette suspension des services et, en demande reconventionnelle, la ville réclama la démolition du restaurant.

Comme dans l'arrêt *Morgan*⁸⁵, la demanderesse alléguait l'émission du permis et l'acceptation tacite des officiers municipaux pour conclure que la ville était liée. Citant d'ailleurs cet arrêt et quelques autres dont il a déjà été fait mention⁸⁶, le juge Beaudoin affirmait que

l'acquiescement des officiers ou employés municipaux ne pouvait justifier la violation d'un règlement, qu'une corporation municipale n'était liée par les actes de ses officiers que dans les cas où ceux-ci agissaient dans les limites de leur mandat, que l'autorisation donnée par un officier permettant la violation d'un règlement était nulle et inopérante et qu'un contribuable ne pouvait invoquer des approbations tacites d'une corporation pour conclure que celle-ci avait consenti à abandonner les exigences de ses règlements⁸⁷.

Toutes ces affirmations sont conformes à la jurisprudence traditionnelle. Pourtant, l'effort déployé par le juge pour conclure que l'émission du permis était *intra vires* des pouvoirs de la ville est surprenant et inhabituel.

L'article 2 du règlement municipal de construction prévoyait que « toute demande de permis devrait être [...] accompagnée de la production des plans détaillés de la construction... » et l'article 8 ajoutait que les plans « devraient être suffisamment détaillés pour faire voir la nature de la construction projetée, ses dimensions [...] et la distance qui resterait libre entre l'alignement de la rue [...] et les murs de la construction projetée »⁸⁸. Or au moment du dépôt de la demande de permis, le constructeur du restaurant s'était contenté de remettre un « tracé fait de sa main », le plan ou certificat de localisation de l'arpenteur n'ayant été remis qu'un mois après l'émission du permis.

À ce propos, le juge constata que les inspecteurs des bâtiments « n'avaient pas exigé, avant d'approuver le permis ni avant d'en faire la remise à l'entrepreneur de la demanderesse, la production d'un plan détaillé de la construction, se contentant apparemment à ce moment des photos du

85. *Supra*, note 1.

86. *Municipalité du village de Prévost c. Dame Miller*, *supra*, note 19; *Cité de Montréal c. Hôpital Voghel Inc.*, *supra*, note 19; *Cité de Montréal c. Bibeau*, *supra*, note 19.

87. *Supra*, note 30, p. 555.

88. *Id.*, p. 553.

restaurant »⁸⁹. En d'autres cas, une telle omission aurait normalement incité le juge à conclure qu'il y avait eu erreur de la part du secrétaire-trésorier et que, de ce fait, la municipalité n'était pas liée par l'émission du permis. Le juge Beaudoin innova cependant à ce sujet en affirmant que « toutes les exigences prévues à la section 2 du règlement de construction 51 devaient être vérifiées par les inspecteurs des bâtiments de la défenderesse avant l'émission du permis et [qu'] une fois celui-ci approuvé et émis, il fallait conclure que la personne qui avait obtenu le permis s'était conformée aux exigences du règlement »⁹⁰. Et il ajoutait qu'effectivement « la demanderesse s'était conformée aux exigences du permis de construction »⁹¹ en remettant ce tracé fait de la main de son entrepreneur, en acceptant certaines rectifications des distances et de l'endroit où l'excavation devait s'effectuer et enfin en déposant, même après l'émission du permis, le plan de localisation de l'arpenteur. Mais est-il suffisant, pour lier l'Administration, que l'administré n'ait commis aucune erreur ? D'après les conclusions des arrêts déjà mentionnés, il importe davantage que ce soit les officiers de l'Administration qui n'aient commis aucune erreur.

Certains juges ont déjà décidé autrement pour beaucoup moins. En effet, la jurisprudence étudiée montre qu'à la moindre erreur d'un préposé de l'Administration, les juges déclarent que cette dernière n'est pas liée et qu'il appartient au contribuable de s'informer. Il semble assez manifeste, en l'espèce, que le juge ait voulu favoriser la demanderesse. Il alla jusqu'à se demander s'il était juste, même s'il était prouvé que le plan n'avait pas été fourni, de faire subir au contribuable une erreur commise par les officiers municipaux eux-mêmes. Et ce bien qu'il ait affirmé, en citant la jurisprudence traditionnelle, que les erreurs des préposés de l'administration ne la liaient pas :

... serait-il juste de condamner la demanderesse à démolir son restaurant même si le principal motif allégué par la défenderesse était prouvé, à savoir que la demanderesse n'aurait pas fourni les plans détaillés de sa construction lors de la demande de l'émission du permis de construction, alors que selon le règlement que la défenderesse accuse la demanderesse d'avoir violé, c'était justement aux officiers de la défenderesse à les réclamer à la demanderesse préalablement à l'approbation du permis et que c'est par suite de leur négligence à se conformer eux-mêmes audit règlement que la demanderesse ne les a pas fournis ?⁹²

Les acrobaties juridiques auxquelles le juge se livre pour conclure que l'émission du permis est *intra vires*, de même que la nouvelle vision qu'il

89. *Ibid.*

90. *Ibid.*

91. *Id.*, p. 554.

92. *Id.*, p. 558.

présente du rôle de l'agent de l'Administration publique, confèrent à cette cause un caractère assez particulier. L'administré pourrait donc se fier à l'information fournie par un préposé de l'Administration sans avoir à s'informer lui-même ou à requérir les services d'un avocat comme le suggérerait le juge Fordham dans l'arrêt *N^o. 358 c. M.N.R.*⁹³.

1.1.2.2. La jurisprudence de common law

Les juges de common law, moins timorés, ne se sont pas contentés de « forcer » la notion de l'*intra vires* mais ont conclu que l'Administration était liée alors même qu'ils reconnaissaient soit que l'informateur n'était pas autorisé, soit que le contenu de l'information qu'il avait donnée était *ultra vires* de ses pouvoirs.

Dans *Robertson v. Minister of Pensions*⁹⁴, l'appelant avait été blessé alors qu'il servait dans l'armée. Il fut réformé pour incapacité par un conseil médical et demanda ultérieurement une pension au *War Office*. Après avoir bien étudié cette demande, mais sans consulter le ministre des pensions, cet organisme lui répondit « that his disability has been accepted as attributable to military service »⁹⁵. Quelque temps plus tard, le ministre des pensions décidait cependant « that the appellant's disability was not attributable to war service »⁹⁶ et refusait de lui verser cette pension. La situation du demandeur était d'autant plus précaire que, se fiant à cet avis émis par le *War Office*, il n'avait pas cru utile de subir d'autres examens médicaux pour obtenir une opinion médicale indépendante et que, depuis, des éléments de son dossier médical qui, à l'époque, étaient disponibles, avaient été perdus. Robertson réclama le paiement de cette pension en invoquant que l'avis qui lui avait été donné par le *War Office* « estopped the Minister of Pensions from denying that [his] disability was attributable to war service »⁹⁷.

Le ministre des pensions alléguait pour sa part qu'il ne pouvait être lié par la lettre du *War Office* puisque la juridiction qu'exerçait auparavant cet organisme quant à l'attribution des pensions aux blessés de guerre, lui avait été transférée par arrêté en conseil.

Lord Denning précisa d'abord que la blessure subie par Robertson était attribuable à son service dans l'armée, que l'assurance donnée par le *War Office* l'avait été en termes explicites et surtout que le contenu de cette dernière était conforme à la législation applicable. Il n'en demeurait pas

93. *Supra*, note 32.

94. *Supra*, note 13.

95. *Id.*, p. 228.

96. *Ibid.*

97. *Ibid.*

moins cependant qu'il n'appartenait pas au *War Office* mais au ministre des pensions de décider qui pouvait bénéficier d'une pension militaire. De sorte que, ces prémisses établies, le juge s'employa à démontrer que le ministre des pensions était lié par cet avis.

Dans un premier temps, il affirmait qu'entre parties privées « a person who gave such an assurance as that contained in the War Office letter would be held bound by it unless he could show that it was made under the influence of a mistake or induced by a misrepresentation or the like. No such defence is made here »⁹⁸. Selon lui, les faits de ce litige s'inscrivaient « within the principle that if a man gives a promise or assurance which he intends to be binding on him, and to be acted on by the person to whom it is given, then, once it is acted upon, he is bound by it »⁹⁹.

En deuxième lieu, le juge conclut que la Couronne était liée par l'assurance que le *War Office* avait donnée au demandeur. À son avis, elle ne pouvait s'esquiver soit en alléguant que l'*estoppel* ne s'applique pas à l'encontre de la Couronne puisque « that doctrine has long been exploded »¹⁰⁰, soit en invoquant la doctrine de « l'executive necessity » qui veut que la Couronne ne puisse se lier elle-même « so as to fetter its future executive action » puisque ce moyen de défense « is of limited scope »¹⁰¹. Selon lui, en effet, cette doctrine « only avails the Crown where there is an implied term to that effect or that is the true meaning of the contract. It certainly has no application in this case. The War Office letter is clear and explicit and I see no room for implying a term that the Crown is to be at liberty to revoke the decision at its pleasure and without case »¹⁰².

Enfin, le juge se demanda si le ministre des pensions était lui-même lié par le contenu de la lettre du *War Office*. Il exposa d'abord que l'appelant croyait sans aucun doute que, puisqu'il servait dans l'armée, « his claim to attributability would be dealt with by or through the War Office. So he wrote to the War Office »¹⁰³. Par ailleurs, poursuivait-il, « the War Office did not refer him to the Minister of Pensions. They assumed authority over the matter and assured the appellant that his disability had been accepted as attributable to military service »¹⁰⁴. De ce fait, l'appelant

was entitled to assume that they had consulted any other departments that might be concerned, such as the Ministry of Pensions, before they gave him

98. *Id.*, p. 230.

99. *Id.*, p. 231.

100. *Ibid.* Voir S. LYMAN, *supra*, note 10, p. 22.

101. *Ibid.*

102. *Ibid.*

103. *Id.*, p. 232.

104. *Ibid.*

the assurance. He was entitled to assume that the board of medical officers who examined him were recognized by the Minister of Pensions for the purpose of giving certificates as to attributability. Can it be seriously suggested that, having got that assurance, he was not entitled to rely on it? In my opinion if a government department in its dealings with a subject takes it upon itself to assume authority upon a matter with which he is concerned, he is entitled to rely upon it having the authority which it assumes¹⁰⁵.

Ces propos de Lord Denning contrastent avec ceux des autres juges. Non seulement il n'obligea pas l'administré à s'informer lui-même en énonçant que nul n'était censé ignorer la loi, mais il reconnût que ce dernier « did not know, and could not be expected to know, the limits of its [organisme public] authority »¹⁰⁶. Davantage, il affirma que

even if the appellant had studied the Royal Warrant in every detail there would have been nothing to lead him to suppose that the decision was not authoritative. He might well presume that the army medical board was recognized by the Minister of Pensions for the purpose of certifying his disability to be attributable to military service under the Royal Warrant of June, 1940: and that their certificate of attributability was sufficient for the purpose of the warrant¹⁰⁷.

Ainsi, puisque le *War Office* était lié par l'avis qu'il avait émis, la Couronne l'était également et puisque la Couronne était liée, les autres ministères l'étaient.

Cette conclusion surprend. D'une part, Lord Denning affirma, contrairement aux autres juges, que les préposés de l'Administration publique sont censés mieux connaître la loi que le simple citoyen ne l'est. D'autre part, il accepta qu'un organisme public puisse s'arroger une juridiction qu'il n'a pas et que de cette situation puisse découler une « ostensible authority ». En effet, en vertu de la législation en vigueur, il appartenait au ministre des pensions et non au *War Office* d'attribuer les pensions militaires. Et selon le point de vue traditionnellement exprimé par les tribunaux, il aurait été prévisible que le juge conclût que l'Administration n'était pas liée, l'avis ayant été donné par un agent non autorisé. Mais, faut-il répéter, ainsi que l'écrivait Lord Denning « the important thing to notice is that the letter of [the War Office] was framed in the very words of the Royal Warrant which was then in force »¹⁰⁸.

Cette décision ne manqua pas, bien sûr, de susciter des réactions et des oppositions. À peine deux ans plus tard, dans l'arrêt *Howell v. Falmouth Boat*

105. *Ibid.*

106. *Ibid.*

107. *Id.*, p. 230.

108. *Id.*, p. 229.

*Construction Limited*¹⁰⁹, alors que Lord Denning répétait ses propos, la Chambre des Lords, en appel, les rejetait avec vigueur. Selon Lord Simonds,

the illegality of an act is the same whether or not the actor has been misled by an assumption of authority on the part of a government officer however high or low in the hierarchy [...]. The question is whether the character of an act done in face of a statutory prohibition is affected by the fact that it has been induced by a misleading assumption of authority. In my opinion the answer is clearly no. Such an answer may make more difficult the task of the citizen who is anxious to walk in the narrow way, but that does not justify a different answer being given¹¹⁰.

De la même façon, dans *Southend-on-Sea Corporation v. Hodgson (Wickford) Ltd.*¹¹¹, les juges de la Cour du Banc de la Reine renversèrent la décision du juge de première instance qui avait conclu « that the respondents were entitled to assume that the borough engineer had consulted any other departments or committees which it was deemed necessary to consult before the letter of February 12 was written to the respondents »¹¹². Enfin, dans *Wells v. Minister of Housing and Local Government*¹¹³, la majorité des juges décidait que l'Administration ne pouvait être « estopped » de respecter une disposition législative, alors que Lord Denning, tentant, encore une fois, de faire accepter ses principes, distinguait entre les règles de procédure et de fond et écrivait :

now I know that a public authority cannot be estopped from doing its public duty, but I do think it can be estopped from relying on technicalities ; [...] I take the law to be that a defect in procedure can be cured and an irregularity can be waived, even by a public authority, so as to render valid that which would otherwise be invalid¹¹⁴.

Pourtant, quelques années plus tard, dans l'arrêt *Lever Finance Ltd v. Westminster (city) London Borough Council*¹¹⁵, Lord Denning revenait à la charge et innovait davantage en décidant que l'Administration publique était liée par une information dont il admettait que le contenu n'était pas *intra vires* des pouvoirs du préposé qui l'avait donnée. Comme l'écrivait le

109. *Supra*, note 55.

110. *Id.*, p. 845.

111. *Supra*, note 55.

112. *Id.*, p. 420.

113. *Supra*, note 55.

114. *Id.*, p. 1007. Comme le mentionne le professeur B.C. GOULD, dans « Notes », (1971) 87 *The Law Quarterly Review* 15, Lord Denning, pour appuyer ses propos, « was able, perhaps surprisingly, to cite both the *Robertson* and *Howell* cases as authority », p. 16. De plus, ainsi que le souligne le professeur J.M. EVANS dans « Delegation and Estoppel in Administrative Law », (1971) 34 *Modern Law Review* 335, « before *Wells* the distinction drawn in the cases was not between procedural and substantive limitations on the power of public authorities, but rather whether to raise an estoppel would prevent the performance of a duty or the exercise of a discretion imposed or conferred for the benefit of the public », p. 339.

115. [1971] 1 Q.B. 222.

professeur Evans, cette décision « appears to extend the limited circumstances in which a public authority may be estopped from exercising a statutory power by virtue of undertakings given by its officers. At a more general level it is another case in the current trend of decisions protecting the individual from sustaining loss as a result of maladministration by public authorities »¹¹⁶.

Dans cette affaire, la compagnie Lever Finance déposa une demande de permis, accompagnée d'un plan détaillé, pour la construction d'un complexe domiciliaire de quatorze maisons dont l'une était à quarante pieds des édifices déjà existants. Ce permis lui fut accordé par le *planning committee*. L'architecte de la compagnie ayant cependant décidé, au cours des travaux, de modifier la situation de l'une des maisons, présenta au *planning officer* un nouveau plan où il était clairement établi que cette maison ne serait plus qu'à vingt-trois pieds des édifices voisins. Au cours d'une conversation téléphonique, le *planning officer*, sans avoir sous les yeux le plan initial, ce qui lui aurait permis de constater le changement, informa l'architecte de la compagnie « quite clearly that the alterations were not material, and that he therefore had no objection and no further consent was required »¹¹⁷. Sur la foi de cet avis, la demanderesse commença donc la construction de cette maison. Les voisins se plaignirent alors auprès du conseil municipal qui demanda à la compagnie de présenter une autre demande de permis exposant les nouvelles distances. Le *planning committee* ayant toutefois refusé de le lui accorder, la demanderesse déposa une demande d'injonction pour empêcher le conseil municipal de réclamer la démolition de la maison.

La compagnie Lever Finance alléguait qu'il était de pratique courante dans la municipalité, lorsqu'un permis de construction avait été accordé, que le *planning officer* pouvait lui-même permettre quelques modifications mineures ou « not material » aux travaux et que les changements proposés par l'architecte étaient effectivement « not material ».

La défenderesse, bien qu'elle reconnût l'existence d'une telle pratique, alléguait cependant « that Parliament had entrusted these important planning decisions to the planning authority and not to the planning officer of the Council ; and, no matter that the planning officers told a developer that a variation was not material, it was not binding on the planning authority. They could go back on it »¹¹⁸. Citant l'arrêt *Maritime Electric Co. Ltd. v. General Dairies Ltd.*¹¹⁹, la ville ajoutait qu'elle ne pouvait être *estopped* d'exécuter un devoir légal :

For the benefit of the public at large, Parliament has provided that there should be no development without planning permission. If the council is estopped from serving an enforcement notice because of the unauthorised

116. J.M. EVANS, *supra*, note 114, p. 335.

117. *Supra*, note 115, p. 227.

118. *Id.*, p. 229.

119. *Supra*, note 11.

advice given by an unauthorised officer, the statutory duty, which is exercised as trustee for the public, would be frustrated¹²⁰.

Enfin, invoquant l'argument souvent utilisé, elle mentionnait

that it was for the developer's architect to shoulder the responsibility. He must make up his own mind whether it was material. He could take the opinion of the planning officer, but it was eventually the architect's own responsibility. If the variation should turn out to be a material variation, and he had not got permission for it from the planning committee, then so much the worse for him. He ought not to have relied on the planning officer's opinion.¹²¹

Lord Denning mentionna d'abord qu'un permis de construction comme celui qui avait été émis par les autorités municipales, ne couvrait pas uniquement les travaux mentionnés dans le plan détaillé qui l'accompagnait mais également les modifications mineures qui ne manqueraient pas de survenir au cours de la réalisation des travaux. Et, selon lui, « it should not be necessary for the developers to go back to the planning committee for every immaterial variation »¹²². Mais qui allait décider qu'une modification était « material » ou non ? Il aurait été possible, pour répondre à cette question, de se fonder sur l'article 64 du *Town and Country Planning Act, 1968* qui autorisait les autorités locales « to delegate to their officers many of their functions under the Planning Acts »¹²³; mais il ne pouvait pas s'appliquer dans ce cas-ci puisqu'aucune délégation n'avait été faite par écrit ainsi que l'exigeait la loi. Se fondant plutôt sur la pratique bien établie dans la municipalité, qu'il désirait d'ailleurs confirmer, le juge conclut qu'il appartenait au *planning officer* de décider si la modification était « material » ou non et que si ce dernier informait « the developer that a proposed variation was not material, and the developer acted on it, then the planning authority could not go back on it »¹²⁴.

Lord Denning déclara ensuite que le « planning officer had made a mistake » puisque la modification proposée par la compagnie « was material. If Mr. Carpenter [le *planning officer*] had had the file before him, he would have seen it. But, not having the file, he said it was not material »¹²⁵. Selon la jurisprudence traditionnelle, la ville n'aurait donc pas été *estopped* par l'avis de son préposé de réclamer la démolition de la maison.

120. *Supra*, note 115, p. 225.

121. *Id.*, p. 229.

122. *Id.*, p. 230.

123. *Ibid.* Selon le professeur EVANS, *supra*, note 114, « the significance of the 1968 Act to Lord Denning's decision is not altogether clear, for he says both that public authorities now have wide powers of delegation — and here the only relevant power of delegation is that contained in section 64 — and that the case cannot be decided on the 1968 Act because the delegation had not been made in the proper manner », p. 337.

124. *Ibid.* Quelques années plus tôt, dans l'arrêt *Wells*, *supra*, note 55 le juge RUSSEL écrivait cependant que « the question was [...] one of law not to be decided by a thoroughly bad administrative practice », p. 1015.

125. *Id.*, p. 228.

Après avoir reconnu qu'effectivement « there were authorities which said that a public authority could not be estopped, by any representations made by its officers, [...] from doing its public duty »¹²⁶, le juge déclara pourtant que « those statements must now be taken with considerable reserve » et que « there were many matters which public authorities could now delegate to their officers »¹²⁷. Selon lui, en effet,

if an officer, acting within the scope of his ostensible authority, makes a representation on which another acts, then a public authority may be bound by it, just as much as a private concern would be. [...] So here it has been the practice of the local authority, and of many others, to allow their planning officers to tell applicants whether a variation is material or not. Are they now to be allowed to say that that practice was all wrong? I do not think so. It was a matter within the ostensible authority of the planning officer; and, being acted on, it is binding on the council¹²⁸.

Ainsi, même si le contenu de l'information donnée par le préposé n'était pas conforme à sa juridiction, il était du moins compris, en vertu d'une pratique courante, dans son autorité apparente et liait, de ce fait, la municipalité¹²⁹. « That was unfortunate for the neighbours [poursuivait le juge] but it was not a mistake for which the developers should suffer »¹³⁰.

126. *Id.*, p. 230.

127. *Ibid.*

128. *Ibid.* Cette décision, commente le professeur EVANS, *supra*, note 114, « apparently extends the category of technicalities [dont il était question dans l'arrêt *Wells*, *supra*, note 55] so as to estop the authority from denying that its officer had authority to make a decision even though no power at all to delegate was given by Parliament or the power was not exercised lawfully », p. 339.

129. Selon le professeur EVANS, *ibid.*, « on a narrow reading of the judgment he is deciding that where an authority has some statutory power to delegate — but it has not validly exercised that statutory power — than an officer to whom a delegation of the power could have been made can bind the authority whilst acting within the scope of his ostensible authority », p. 338. Cependant, poursuit-il, « the authority's representation of its agent's powers comprised no more than putting its officer in a position to make determinations which persons dealing with him might reasonably think were binding on the authority; it would probably have been more accurate to describe the officer as making the representation within the scope of his usual authority », p. 338. Selon P. McDONALD, *supra*, note 9, il appartenait au « planning officer » de décider si la modification était ou non « material », de sorte que sa décision était *intra vires* de ses pouvoirs et liait la municipalité. En effet, écrit-il, « where the conduct or representation relied on is that of an official having authoritative power to determine what the legislation requires, it can hardly be said that estoppel would defeat the operation of the statute. [...] The individual does not rely on official conduct to contradict the law, rather, he invokes official conduct as an expression of the law. There is no reason, therefore, why the government should not be estopped », p. 166. Voir également A.W. BRADLEY, « Estoppel — Statutory Discretion — Informal Delegation », (1971) 29 *The Cambridge Law Journal* 3.

130. *Supra*, note 115, p. 231. Voir également *Norfolk County Council v. Secretary of State for the Environment*, *supra*, note 55, où le tribunal, tout en semblant accepter les principes avancés par Lord Denning, conclut que l'Administration n'était pas liée parce que le citoyen à qui l'information avait été donnée, n'avait pas agi à son détriment.

Dans cet arrêt, Lord Denning accepte donc qu'une pratique administrative établie dans la municipalité puisse avoir des conséquences juridiques ; selon lui cette pratique peut constituer une « ostensible authority » en vertu de laquelle un préposé peut lier l'administration qu'il représente même lorsqu'il a agi en excès de sa juridiction réelle. Alors que dans l'arrêt *Robertson*, le juge Denning avait pris soin de spécifier que, même si le préposé n'était pas habilité à agir, le contenu de la lettre qu'il avait écrite était en soi conforme à la législation applicable, dans *Lever Finance* il affirme clairement que l'officier municipal a commis une erreur et, invoquant la doctrine de « l'ostensible authority », conclut que la ville est liée.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de souligner que, comme il l'avait fait dans l'arrêt *Robertson*, le juge affirma qu'il n'appartenait pas toujours aux citoyens d'être mieux renseignés que les autorités auprès desquelles ils s'informent. Il écrivait en effet, à propos de la délégation de pouvoir qui, en vertu du *Town and Country Planning Act*, devait être faite par écrit,

that an applicant cannot himself know, of course, whether such a delegation has taken place. That is a matter for the « indoor management » of the planning authority. It depends on the internal resolutions which they have made. Any person dealing with them is entitled to assume that all necessary resolutions have been passed. Just as he can in the case of a company.¹³¹

Ainsi, malgré les sévères critiques exprimées par la Chambre des Lords, particulièrement dans l'arrêt *Howell*¹³², Lord Denning « has persisted in his view that individuals who deal with public officials should not be prejudiced by relying on representations made by officials with apparent authority whom they reasonably, though erroneously, believe to be acting within their legal powers »¹³³.

Par souci d'innovation et dans le but de protéger les administrés, certains juges ont donc conclu que l'Administration publique était liée par une information même si le contenu de cette information n'était pas conforme à la législation applicable ou même si celui qui l'avait donnée n'était pas autorisé à le faire¹³⁴. Ils sont arrivés à cette conclusion soit en déployant maints efforts pour démontrer qu'il n'y avait pas eu excès de juridiction, soit en utilisant la doctrine de « l'ostensible authority ».

131. *Id.*, p. 230.

132. *Supra*, note 55.

133. J.M. EVANS, *supra*, note 114, p. 340.

134. Le professeur Lorne GIROUX, dans *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, les Presses de l'Université Laval, 1979, semble toutefois douter que « les dicta de lord Denning [puissent] être interprétés comme signifiant que même l'acte *ultra vires* d'un officier peut lier l'autorité publique », p. 490. P. McDONALD, *supra*, note 9, mentionne à ce propos que « the authority was not estopped by an *ultra vires* determination ; rather, it was estopped from saying that the determination was *ultra vires* », p. 184.

Ce faisant, ils ont également déclaré que les préposés de l'Administration publique étaient censés mieux connaître la loi que les administrés et que ces derniers ne connaissaient pas et n'avaient pas à connaître les limites de la juridiction de l'Administration ou de ses préposés puisque, de toute façon, il leur est difficile, parfois impossible, de s'informer eux-mêmes.

Il n'en demeure pas moins cependant que les *dicta* du juge Denning ont été rejetés par la Chambre des Lords dans l'arrêt *Howell*¹³⁵.

Dans tous ces arrêts, les juges, traditionnalistes ou innovateurs, ont d'abord recherché et analysé la juridiction de l'informateur. Il semble pourtant, qu'en certains cas, cet examen de la juridiction ait été moins important.

1.2. L'impact du choix de l'informateur et du moyen d'information sur la recherche de la juridiction

Il arrive parfois que la qualité de l'informateur ou que le choix du moyen utilisé pour diffuser l'information ait un impact particulier sur la recherche de la juridiction de l'informateur.

1.2.1. L'informateur

Que l'information ait été donnée par un préposé de l'État¹³⁶ ou par un préposé d'une municipalité¹³⁷, les juges ont d'abord recherché quelle était sa

135. Comme le souligne le professeur GIROUX, *ibid.*, « aucune des décisions anglaises précitées n'est autorité valable pour le principe qu'un officier d'une corporation municipale qui donne une assurance ou même un permis à l'encontre d'une disposition réglementaire, lie cette corporation », p. 489. Le professeur B.C. GOULD, *supra*, note 114, tente toutefois de réconcilier les arrêts *Howell* et *Robertson* en écrivant que dans ce dernier cas, « the issue raised was a private law one; the plaintiff simply claimed that he had received an assurance which, according to ordinary principles, was binding. The validity of the department's action in giving the assurance, in the public law sense, did not arise, since there was no third party adversely affected by it and disposed to raise it. In *Howell*, by contrast, there was a third party to the transaction between the department and the licensees who did raise the question of the validity of the licence. In these circumstances, the only answer could be that any invalidity could not be cured by the department itself. How does this distinction apply to *Lever*? The issue here was like that in *Robertson*; the developers simply asserted that they were entitled to rely on the assurance given. The question of the validity, in a public law sense, of that assurance did not need to arise », p. 17.

136. *Robert c. R.*, *supra*, note 32; *Genelle c. R.*, *supra*, note 32; *Western Vinegars Ltd. c. M.N.R.*, *supra*, note 32; *Robertson v. Minister of Pensions*, *supra*, note 13; *R. c. B.V.D. Company Limited*, *supra*, note 32; *M.N.R. c. The Lakeview Golf Club Ltd.*, *supra*, note 44; *No 358 c. M.N.R.*, *supra*, note 32; *Re Director of Soldier Settlement of Canada*, *supra*, note 32.

137. *City of Montreal c. Morgan*, *supra*, note 1; *Jaillard c. Cité de Montréal*, *supra*, note 17; *Melynk v. City of Sidney*, *supra*, note 75; *Corporation de la Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue*

juridiction. La démarche semble pourtant avoir été quelque peu différente lorsque l'informateur était membre du Parlement.

Dans l'arrêt *Roman Corporation Ltd. v. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd.*¹³⁸, alors que la demanderesse s'apprêtait à vendre une partie de ses actions à une compagnie étrangère, le premier ministre Trudeau, le 2 mars 1970, déclarait en Chambre qu'une loi allait être présentée afin d'empêcher que cette transaction n'ait lieu. Quelque temps plus tard, ces propos étaient repris dans un télégramme adressé par le premier ministre à la compagnie demanderesse et dans un communiqué de presse émis par le ministre de l'énergie. Bien qu'aucune législation à ce sujet n'ait été adoptée, la transaction prévue n'eut pas lieu et la compagnie prétendit que cela était dû aux déclarations de messieurs Trudeau et Greene. Ces derniers alléguèrent « that [they] could not be called upon to plead to or answer an allegation respecting statements made by them in the House of Commons »¹³⁹ et qu'il en était de même des propos contenus dans leur télégramme et communiqué de presse puisque ces derniers n'étaient que la répétition de ce qu'ils avaient déclaré en Chambre.

Le juge Houlden de la High Court d'Ontario mentionna d'abord qu'en vertu de la *Loi du Sénat et de la Chambre des Communes*¹⁴⁰, les membres du Parlement canadien jouissent des mêmes privilèges et immunités dont jouissaient les membres du Parlement du Royaume-Uni au moment de la Confédération, c'est-à-dire, entre autres, de la liberté de parole prévue à l'article 9 du *Bill of Rights* de 1689: « That the Freedom of Speech, and Debates or Proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament »¹⁴¹. Et citant le vicomte Simonds du Conseil privé dans l'arrêt *Re Parliamentary Privilege Act, 1770*¹⁴², il précisait que

no question of delay or ultimate enforceability could arise in regard to that privilege which demanded that a member should be able to speak without fear or favour in Parliament in the sure knowledge that neither during its sitting nor thereafter would he be liable to any man for what he said and that Parliament

c. *Montreal Light, Heat and Power Consolidated*, supra, note 72; *Arbour c. Cité de Montréal*, supra, note 19; *Municipalité du village de Prévost c. Dame Miller*, supra, note 19; *Cité de Montréal c. Hôpital Voghel Inc.*, supra, note 19; *Southend-on-Sea Corporation v. Hodgson (Wickford) Ltd.*, supra, note 55; *Cité de Montréal c. Bibeau*, supra, note 19; *Dame St-Pierre c. La ville de Villeneuve*, supra, note 30; *Lever Finance Ltd. v. Westminster (city) London Borough Council*, supra, note 115; *Mountain Place Service and Valet Shop Ltd. c. Ville de Montréal*, supra, note 19.

138. (1971) 18 D.L.R. (3d) 134.

139. *Id.*, p. 138.

140. S.R.C. 1970, ch. S-8, art. 4.

141. *Supra*, note 138, p. 138.

142. [1958] A.C. 331.

itself would protect him from any action in respect of it either by the Crown of by a fellow subject.¹⁴³

Enfin, reprenant les propos du vicomte Radcliffe du Conseil privé dans *A.G. of Ceylon v. de Livera*¹⁴⁴, il déclara « that, despite reluctance to treat a member's privilege as going beyond anything that is essential, it is generally recognized that it is impossible to regard his only proper functions as a member as being confined to what he does on the floor of the House itself »¹⁴⁵. Selon lui, en effet, l'expression « proceedings in Parliament » utilisée dans l'article 9 du *Bill of Rights* n'était pas limitée « to matters in Parliament but [...] included speaking, reasoning or declaring of any matter or matters touching the Parliament or Parliament business »¹⁴⁶.

Ainsi, lorsqu'il s'agit d'une information donnée par un membre du Parlement, il importe moins de chercher si elle est ou non *intra vires* de sa juridiction puisque, de toute façon, ce dernier est protégé par une immunité.

1.2.2. Le moyen d'information

Que l'information ait été donnée au cours d'une conversation¹⁴⁷, grâce à une acceptation tacite ou au moyen d'une lettre¹⁴⁸ ou d'un télégramme, les juges ont d'abord recherché la juridiction de l'informateur.

Il en est ainsi même lorsque l'information est fournie dans une publication officielle, c'est-à-dire les cartes géographiques, livres, brochures ou dépliants émanant d'une autorité reconnue, soit le Parlement, soit le gouvernement. Selon le professeur Patenaude, il est nécessaire de « vérifier la juridiction de celui qui en confie le travail d'impression à l'Imprimeur de la reine. Une publication officielle a une force obligatoire correspondante à celle de l'organisme d'où elle émane »¹⁴⁹. En effet, ni l'Éditeur officiel, ni l'Imprimeur de la reine ne vérifient la teneur de ce qu'ils impriment. Le contenu de la publication étant la responsabilité de celui qui l'a écrite, dans

143. *Ibid.*, p. 350. Voir également l'arrêt *Roman Corporation Ltd. c. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd.* en Cour d'appel de l'Ontario, (1972) 23 D.L.R. (3d) 294 et en Cour suprême, [1973] R.C.S. 820.

144. [1963] A.C. 103.

145. *Supra*, note 138, p. 141.

146. *Ibid.*, p. 142. Voir également *Roman Corporation* en appel, *supra*, note 143, p. 298.

147. Voir par exemple *Jaillard c. Cité de Montréal*, *supra*, note 17; *Municipalité du village de Prévoist c. Dame Miller*, *supra*, note 19; *Lever Finance Ltd. v. Westminster (city) London Borough Council*, *supra*, note 115.

148. Voir par exemple *Robert c. R.*, *supra*, note 32; *Robertson v. Minister of Pensions*, *supra*, note 13; *R. c. B.V.D. Company Limited*, *supra*, note 32; *M.N.R. c. The Lakeview Golf Club Ltd.*, *supra*, note 44; *No 358 c. M.N.R.*, *supra*, note 32.

149. Luce PATTENAUE, *Le Labrador à l'heure de la contestation*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972, p. 338.

plusieurs cas, sauf lorsqu'il s'agit d'une loi ou d'une publication dans la Gazette officielle, le ministère qui fait imprimer de telles publications prend soin d'avertir le lecteur que leur contenu ne le lie pas. Ainsi, à l'instar du professeur Patenaude,

il faut donc conclure qu'une publication officielle lie le gouvernement québécois dans la mesure où elle relève de la juridiction de la personne ou de l'organisme qui en demande l'impression et cela s'applique même aux publications officielles que la loi déclare authentiques, sauf que dans ce cas, ces publications font preuve de leur contenu à moins qu'on les contredise en ayant recours à un mode de preuve autorisé.¹⁵⁰

Cependant, la jurisprudence adopte une attitude différente lorsque l'information a été donnée au cours d'une déclaration verbale faite devant le Parlement. Selon le juge Houlden dans l'arrêt *Roman Corporation Ltd. v. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd.*¹⁵¹, à cause de l'immunité dont jouissent les membres du Parlement, « the Court has no power to inquire into what statements were made in Parliament, why they were made, who made them, what was the motive for making them or anything about them »¹⁵². Et comme cette immunité ne couvre pas uniquement les propos tenus sur le parquet de la Chambre, le juge adopta la même attitude face à un télégramme et un communiqué de presse dont le contenu n'était que la répétition des déclarations faites en Chambre¹⁵³.

Conclusion de la première partie

Ainsi, l'Administration publique est liée par une information lorsque son contenu est conforme à la législation applicable et que le préposé qui l'a donnée était autorisé à le faire. Certains juges, plus innovateurs, ont pourtant décidé, soit en « forçant » la notion de l'*intra vires*, soit en se fondant sur la doctrine de l'*ostensible authority*, que l'Administration était liée même si, au sens strict, il y avait excès de juridiction.

Ces deux tendances ne sont toutefois pas sans reproches. Selon le point de vue traditionnellement exprimé par les tribunaux, l'Administration publique n'est pas liée par une information dès qu'il y a eu excès de juridiction. Quoique conforme à la règle de droit strict, il demeure que cette conception est fort sévère envers l'administré. En effet, non seulement est-il laissé à la merci de la moindre erreur des préposés de l'Administration, mais il est également tenu, puisque nul n'est censé ignorer la loi, de s'informer lui-même ou de requérir, pour ce faire, les services de spécialistes. Compte tenu,

150. *Id.*, p. 339.

151. *Supra*, note 138.

152. *Id.*, p. 139.

153. *Supra*, notes 145 et 146.

dans le contexte actuel, de l'abondance et de la complexité de la législation, une telle exigence est-elle réaliste? Pourquoi l'administré devrait-il être mieux renseigné que les personnes compétentes et en autorité?¹⁵⁴ Selon le professeur Bradley,

in ruling that estoppel could never affect the exercise of a statutory discretion, the Divisional Court in that case [*Southend-on-Sea*¹⁵⁵] had left the luckless builder without remedy. This approach, like that of the House of Lords in *Howell v. Falmouth Boat Construction Co.*¹⁵⁶, left no room for the development of more flexible rules in administrative law to assist an individual who suffers loss through relying in good faith on official advice.¹⁵⁷

Ainsi que l'écrivait le juge Sachs dans l'arrêt *Lever Finance*¹⁵⁸,

the courts must [...] take care that those who deal reasonably with the council's officers cannot afterwards be trapped by the council saying: «you ought to have completed a series of procedural technicalities, and, although we by our officers normally do not insist on them, we can always turn round and say that what has happened as between us and yourselves is of no effect».¹⁵⁹

Par ailleurs, l'approche nouvellement adoptée par certains juges est plus souple et mieux adaptée à la réalité contemporaine qui fait qu'un citoyen, même averti, ne peut connaître toute la législation. Premièrement, les juges reconnaissent que les préposés de l'Administration sont censés mieux connaître la loi et être mieux informés que les administrés et qu'il n'appartient pas nécessairement à ces derniers de se renseigner. Ils affirment, deuxièmement, que les citoyens sont justifiés de se fier aux informations que leur donnent des personnes compétentes et en autorité. Il est en effet normal que les administrés croient que ces préposés, à cause de leur poste, sont autorisés à agir et que le contenu de l'information qu'ils donnent est conforme à la législation applicable¹⁶⁰. Qui mieux que le préposé peut et doit connaître sa juridiction? Enfin, ce nouveau courant jurisprudentiel permet une plus grande efficacité au sein de l'Administration. Selon Bower et Turner,

it must be acknowledged that there is good sense in the view so persistently advanced by the Master of the Rolls [Lord Denning] that an over-slavish adherence to this principle can result in administrative wheels grinding to a

154. Le professeur GIROUX, *supra*, note 134, mentionne d'ailleurs qu'en matière de zonage, «la réglementation devient tellement complexe qu'il est en pratique impossible au citoyen ordinaire de déterminer avec certitude la légalité de son affectation», p. 486.

155. *Supra*, note 55.

156. *Supra*, note 55.

157. A.W. BRADLEY, *supra*, note 129, p. 4.

158. *Supra*, note 115.

159. *Id.*, p. 232. Voir également l'arrêt *Wells*, *supra*, note 55, p. 1015.

160. Le professeur GIROUX, *supra*, note 134, écrit à ce sujet qu'en matière de zonage, «dans la réalité de la vie municipale, c'est l'inspecteur des bâtiments ou le service d'urbanisme qui le fait pour lui [le citoyen] et qui, par l'émission du permis, lui assure la légalité», p. 486.

Cependant, ce nouveau courant jurisprudentiel comporte certains dangers. Il permet, en effet, contrairement aux principes établis du droit, qu'une autorité administrative décide elle-même si elle a ou non excédé sa juridiction. Pourtant, comme le souligne le professeur Gould,

it is surely quite clear in principle that the question of whether or not a public authority has exceeded its powers cannot be determined by a decision of the authority itself to ignore the legal limitations placed upon it. The whole basis of our administrative law would be undermined if it were possible for public bodies to validate at will acts which would otherwise be *ultra vires*.¹⁶²

Il permet également que des illégalités soient maintenues et observées forçant ainsi les tiers à en subir les conséquences. En effet, ainsi que l'écrit le professeur Giroux, en matière de zonage,

si on protège l'individu en empêchant la corporation municipale de révoquer le permis émis ou en la déclarant liée par les assurances de ses officiers, ce sont les propriétaires voisins qui vont alors en subir les inconvénients. En plus de perdre l'intégrité de leur zone, ces derniers seront alors dans l'impossibilité d'empêcher la commission d'une illégalité qui leur cause préjudice. À l'heure actuelle, ils peuvent demander à la corporation municipale d'agir à leur place pour faire disparaître les usages illégaux et, si celle-ci refuse, ils peuvent le faire eux-mêmes. Si cette possibilité disparaît dans le cas où un officier municipal a agi illégalement, la protection accordée par le zonage devient illusoire.¹⁶³

Le professeur Bradley mentionne d'ailleurs à ce sujet que

the issues in these town planning cases are more complex than in, say, *Robertson v. Minister of Pensions*¹⁶⁴, where the interest of only one citizen were at stake. If the Court of Appeal in the *Westminster* case¹⁶⁵ had after all followed the *Southend* decision¹⁶⁶, and had required the developers to demolish and rebuild, the interests of neighbouring residents would have been safeguarded.¹⁶⁷

N'est-ce pas là fausser la mission de l'Administration publique chargée d'appliquer la loi et de la faire observer pour le bien-être de la collectivité? Ainsi que l'écrivait le juge Sacks dans *Lever Finance*,

halt, if every decision made by officials, however small, is necessarily referable back to the authority itself entrusted with the matter.¹⁶¹

161. S. BOWER et A. TURNER, *supra*, note 7, p. 153.

162. B.C. GOULD, *supra*, note 114, p. 16. Voir également L. GIROUX, *supra*, note 134: « sur le plan des principes, il est impossible qu'une telle proposition puisse se soutenir parce qu'alors ce serait permettre à un corps public de faire indirectement et impunément ce qu'il ne peut faire directement, i.e. agir *ultra vires* », p. 489.

163. L. GIROUX, *supra*, note 134, p. 490.

164. *Supra*, note 13.

165. *Supra*, note 115.

166. *Supra*, note 55.

167. A.W. BRADLEY, *supra*, note 129, p. 5. Voir également B.C. GOULD, *supra*, note 114, p. 17 et ss.

the court must be careful to remember « The local planning authority is not a free agent to waive statutory requirements in favour of (so to speak) an adversary: it is the guardian of the planning system »¹⁶⁸. The corporation's ability to act in the public interest must not be impaired. Hence the attitude of the courts on the matter of estoppel.¹⁶⁹

Enfin, ce nouveau courant jurisprudentiel peut être la porte ouverte à certains abus, puisque, compte tenu des conclusions de l'arrêt *Robertson* une information erronée donnée par n'importe lequel préposé de l'Administration publique pourrait la lier. Il serait possible, en effet, que certains administrés, désirant obtenir une information dont le contenu leur soit favorable, s'adressent à un préposé non autorisé et, de ce fait, peut-être moins averti pour, par la suite, être en mesure d'affirmer que l'Administration est liée par cette information. Il serait donc préférable que les juges exigent au moins que le préposé ait été autorisé à agir et que les erreurs qu'il a commises en informant les administrés, l'aient été dans l'exercice de sa juridiction ou de celle de l'organisme qu'il représente. Comme le soulignent Bower et Turner,

the modern governmental practice cannot logically any longer support, except possibly in exceptional cases, a broad statement that the Crown (as distinct from a Department of State) is estopped by the representation of a civil servant even acting within the scope of express authority from his own Department, if that Department lacks the necessary statutory authority to deal with the particular subject matter involved.¹⁷⁰

Ainsi, alors que la jurisprudence traditionnelle protège l'Administration publique et la collectivité, le nouveau courant jurisprudentiel favorise l'administré. Comment solutionner ce dilemme dont chacune des composantes présente à la fois des éléments positifs et négatifs ? Pour ce faire, il y aurait peut-être lieu d'adopter le compromis préconisé par Lord Denning dans l'arrêt *Wells*¹⁷¹. En effet, si « a public authority cannot be estopped from doing its public duty », pourquoi devrait-elle être « estopped from relying on technicalities » ? Selon lui, la loi est à l'effet « that a defect in procedure can be cured, and an irregularity can be waived, even by a public authority, so as to render valid that which would otherwise be invalid »¹⁷². Cependant, comme le soulignent Bower et Turner,

such a formula, if found, cannot be completely reconcilable with established principles of the general law of estoppel, if it goes so far as to hold public authorities bound by representations of officials in anything beyond matters of

168. *Wells v. Minister of Housing and Local Government*, *supra*, note 55, p. 1015.

169. *Supra*, note 115, p. 232. Voir également les propos de Lord MAUGHAM dans *Maritime Electric Co. Ltd. v. General Dairies Ltd.*, *supra*, note 11, p. 619 et ss.

170. S. BOWER et A. TURNER, *supra*, note 7, p. 122.

171. *Supra*, note 55.

172. *Id.*, p. 1007.

routine procedural detail. To go so far further would be to hold that the official, the validity of whose ruling is in issue, had been effectively held out by the body employing him as having authority, whereas by the statute he was given none. This cannot be sound in principle.¹⁷³

Quoi qu'il en soit, il ne semble pas que ce recours en reconnaissance de légalité constitue le meilleur moyen d'assurer la protection des administrés qui se sont fiés pour agir à une information donnée par un préposé de l'Administration publique. Peut-être est-il préférable de réclamer que l'Administration leur verse une indemnité plutôt que d'exiger qu'elle soit obligée de respecter l'avis que l'un de ses préposés a donné¹⁷⁴.

2. La responsabilité de l'Administration publique à la suite d'une information

Puisque le recours en reconnaissance de légalité ne semble pas très certain, il y a lieu de se demander si un recours en responsabilité délictuelle serait non seulement possible, mais efficace. Ce recours aurait tout au moins le mérite de permettre de rétablir la situation telle qu'elle existait auparavant en satisfaisant tant la victime que les tiers touchés par une information erronée. Acceptée par les tribunaux, une action en responsabilité permettrait en effet d'indemniser l'administré qui se serait fié à une information donnée par un agent de l'administration, et de faire disparaître la conséquence de cette information. De plus, comme l'écrit le professeur Gould, « the public authority (...) has a much greater opportunity to inflict damage through the wrongful exercise of its apparent powers... »¹⁷⁵.

Une question se pose cependant : est-ce qu'un tel recours est possible ? La responsabilité civile de l'Administration publique est-elle soumise aux mêmes exigences que la responsabilité de l'individu ? Quelle est la notion de faute retenue par la jurisprudence dans les recours en responsabilité contre l'Administration publique ? Il s'agira donc, en un premier temps, d'analyser le régime juridique de la responsabilité de l'Administration publique et, en second lieu, d'examiner si l'information erronée fournie par un agent de l'Administration répond aux conditions retenues par la jurisprudence pour engager la responsabilité de l'État.

173. S. BOWER et A. TURNER, *supra*, note 7, p. 154.

174. Le professeur EVANS, *supra*, note 114, mentionne à ce propos : « perhaps the difficult problems raised could be better solved not by [sic] means of an estoppel but by the award of damages against the public authority, either on the basis of an employee's negligence or, more boldly, on some separate public law concept of administrative fault », p. 340. Voir également A.W. BRADLEY, *supra*, note 129, p. 5 ; E.C.S. WADE et G. PHILLIPS, *supra*, note 9, p. 597.

175. B.C. GOULD, « Damages as a Remedy in Administrative Law », (1972) 5 *New Zealand Universities L.R.* 105, p. 120.

2.1. Le régime juridique de la responsabilité civile de l'Administration publique

Le droit de la responsabilité civile de l'Administration publique était auparavant contenu dans la prérogative royale selon laquelle « The King can do no wrong » puisque « ce principe de l'irresponsabilité du roi, en vertu duquel le particulier ne pouvait être indemnisé du dommage causé par l'activité délictuelle ou quasi délictuelle du souverain, s'étendait intégralement à l'Administration, privant le particulier de tous recours contre les éventuels abus de celle-ci »¹⁷⁶.

Cependant, au cours des âges, devant les préjudices possibles qui pouvaient être causés aux citoyens, la jurisprudence et par la suite le législateur ont senti la nécessité de limiter cette irresponsabilité en adaptant les règles de la responsabilité délictuelle des individus aux impératifs de l'appareil étatique.

C'est ainsi qu'aux États-Unis on adopta le *Federal Tort Claim Act*¹⁷⁷, en Angleterre le *Crown Proceedings Act*¹⁷⁸ et au Canada la *Loi sur la responsabilité de la couronne*¹⁷⁹. Quant au Québec, les articles 1011 à 1024 de l'ancien *Code de procédure civile* stipulaient qu'aucun recours ne pouvait être exercé contre le gouvernement sans qu'une permission à cette fin n'ait été obtenue au préalable par voie de pétition de droit adressée à Sa Majesté. Aucun fondement de droit substantif ne pouvant être invoqué à l'appui d'une poursuite en dommages-intérêts, la jurisprudence s'autorisa de cette règle de procédure pour en faire une règle de fond et soumit l'Administration publique québécoise au régime de responsabilité en vigueur entre les particuliers. L'adoption en 1966 du nouveau *Code de procédure* ne fit qu'abolir la nécessité de la pétition de droit.

Pour les fins de cette étude, il importe d'abord d'établir quel est le droit applicable à la Couronne québécoise en matière de responsabilité délictuelle et, deuxièmement, d'exposer les modifications qui ont dû y être apportées à cause de la structure de l'Administration et de la nature de son activité.

2.1.1. Le droit applicable

Contrairement à la situation qui existe au niveau fédéral où, malgré la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, la responsabilité de l'État conserve un caractère d'exception, au Québec cette responsabilité est devenue la règle.

176. R. DUSSAULT, *supra*, note 9, p. 1428. Voir également G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais Inc., 1982, p. 469.

177. U.S. 1946, ch. 753.

178. U.K. 1947, ch. 44.

179. S.R.C. 1970, ch. C-38, modifié par la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10.

En 1935, dans l'arrêt *R. c. Cliche*¹⁸⁰, le juge Cannon, parlant au nom de la Cour suprême du Canada, écrivait qu'il « croyait devoir suivre la coutume acceptée depuis un grand nombre d'années dans la province de Québec et interpréter cet article 1011 C.p.c. comme créant un droit d'action contre la Couronne dans les cas de délits et de quasi-délits »¹⁸¹. Ainsi, par le biais de cet énoncé, suivi par la suite¹⁸², la Couronne du chef du Québec était soumise, en matière de responsabilité civile délictuelle, aux règles de droit commun applicables aux particuliers. Ce principe devait d'ailleurs être inscrit, quelques années plus tard, dans le nouveau *Code de procédure civile* à l'article 94 où il est mentionné que « toute personne ayant un recours à exercer contre la Couronne, que ce soit la revendication de biens meubles ou immeubles, ou une réclamation en paiement de deniers en raison d'un contrat allégué, ou pour dommages ou autrement, peut l'exercer de la même manière que s'il s'agissait d'un recours contre une personne majeure et capable, sous réserve des dispositions du présent chapitre ».

Ainsi, l'Administration publique peut être tenue responsable, en vertu des articles 1053 et 1054, alinéa 1 du *Code civil*, des dommages causés par sa propre faute, c'est-à-dire des dommages qu'elle a personnellement causés ou des dommages causés par le fait autonome des choses qui sont sous sa garde. L'Administration peut également être tenue responsable, en vertu de l'article 1054, alinéa 7 de ce *Code*, à titre de commettant, des dommages causés par la faute de ses préposés.

Pour engager la responsabilité de l'État, il faut donc, comme en droit civil, qu'il y ait eu faute, que cette faute ait causé un dommage et qu'il y ait un lien de causalité entre ces deux éléments. En effet, la faute constitue le fondement de la responsabilité étatique comme celui de la responsabilité des individus¹⁸³.

De ce fait, il importe de connaître la définition de la faute en droit privé. De l'aveu des auteurs, il s'agit là d'une notion difficile à cerner, soumise à des interprétations variées et nombreuses parce qu'en continuelle évolution. En effet, « la notion de faute, constamment façonnée et définie par la loi et la

180. [1935] R.C.S. 561.

181. *Id.*, p. 565.

182. Voir, entre autres, les arrêts; *Martineau c. R.*, [1941] R.C.S. 194; *O'Brian c. Procureur général de la province de Québec*, [1961] R.C.S. 184.

183. Selon R. DUSSAULT, *supra*, note 9, « la responsabilité de l'État est engagée à chaque fois que l'on peut reprocher à l'Administration un dommage survenu par suite d'une faute déterminée et appréciée selon les articles 1053 et suivants du *Code civil* [...] chaque fois que la faute administrative ayant causé le dommage aurait pu être reprochée à une personne privée, elle peut être reprochée à l'État. Si, au contraire, cette faute ne présente aucune analogie avec la faute de l'administré, l'État échappe à la responsabilité », p. 1469. Voir également G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *supra*, note 176, p. 510.

jurisprudence à travers chaque cas d'espèce, est ainsi soumise à une évolution dynamique, fonction des transformations de la société elle-même. Elle est donc le reflet relativement fidèle de la norme de conduite socialement acceptée à un moment précis de l'histoire d'un peuple »¹⁸⁴.

Les juges ont affirmé qu'il y a faute soit lorsqu'une personne fait défaut de se conformer aux devoirs imposés par le Législateur, soit, en l'absence de tels devoirs, lorsque, volontairement ou par simple imprudence, elle transgresse le devoir général de ne pas nuire à autrui. Selon cette dernière conception de la faute, d'ailleurs plus souple et plus proche de la réalité jurisprudentielle, « est en faute celui qui a eu une conduite contraire à celle à laquelle on peut s'attendre d'un homme raisonnable placé dans les mêmes circonstances. L'erreur de conduite est donc appréciée par rapport à la norme générale d'un comportement humain socialement acceptable »¹⁸⁵. Ainsi, en résumé, selon le professeur Baudoin, « la faute est, au fond, la violation par une conduite se situant en dehors de la norme, du devoir de se « bien » comporter à l'égard d'autrui, tel que fixé par le législateur ou évalué par le juge »¹⁸⁶.

D'autre part, en matière de responsabilité, la relation commettant-préposé qui existe entre la Couronne et ses employés est également régie par les règles du droit privé. L'Administration publique, dans un cas de responsabilité pour autrui, est civilement responsable au même degré que son préposé; par ailleurs, cette responsabilité ne peut être plus étendue que celle du préposé fautif. Comme l'écrit Immarigeon, « la responsabilité de la puissance publique est engagée dans les mêmes conditions que l'est celle de tout autre employeur »¹⁸⁷. Comme en droit privé, pour établir la responsabilité du commettant lorsqu'il s'agit de l'Administration, il faut donc qu'il y ait dommage, que ce dommage soit imputable à une faute d'un préposé de l'Administration, que cette faute soit la cause immédiate du dommage et que ce préposé fautif ait agi dans l'exécution de ses fonctions.

Pour déterminer et caractériser la nature des relations juridiques qui peuvent exister entre l'État et l'auteur du dommage et ainsi conclure à l'existence de la relation de préposition, la jurisprudence a d'ailleurs recours aux critères établis par le droit privé. Ainsi, selon le juge Thorson de la Cour

184. J.-L. BAUDOIN, *La responsabilité civile délictuelle*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1973, p. 44. Voir également A. NADEAU et R. NADEAU, *Traité pratique de la responsabilité civile délictuelle*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1971, p. 42.

185. J.-L. BAUDOIN, *supra*, note 184, p. 43.

186. *Id.*, p. 44.

187. H. IMMARIGEON, « La responsabilité de la puissance publique » dans R.P. Barbe (éd.), *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 679.

de l'Échiquier du Canada, dans l'affaire *McArthur c. R.*¹⁸⁸, la notion de préposé comprend :

(...) the kind or class of officers or servants to whom the doctrine of employer's liability would apply if the employer were some person other than the Crown, that is to say, employees of the government, in the real sense of the term, coming within the general concept of the relationship of master and servant as it is ordinarily understood (...) in other words, civilian servants or employees of the government appointed or hired by it to carry out the regular purposes of government.¹⁸⁹

Ainsi, puisqu'en principe la relation de préposition existant en droit privé est applicable dans le secteur public, « l'employé est le préposé de l'Administration lorsque les relations juridiques existant entre eux sont identiques à celles qui caractérisent la relation de préposition du droit privé [et ce] indépendamment de la dénomination législative accordée à l'employé de l'État »¹⁹⁰.

2.1.2. Les particularismes du régime juridique de la responsabilité de l'Administration publique

Bien que l'Administration publique soit considérée comme une personne majeure et soumise aux règles de la responsabilité civile délictuelle applicables entre les individus, il demeure que la nature particulière de ses pouvoirs et du lien qui existe entre elle et ses agents a nécessité la modification de certaines notions de la responsabilité civile. Comme l'écrit le professeur Garant : « (...) s'il est impossible d'affirmer en bloc l'exhorbitance du droit de la responsabilité publique, il n'est pas non plus possible de soutenir que les deux responsabilités soient en tout point assimilables l'une à l'autre »¹⁹¹. Parmi ces notions qui ont dû être modifiées, il en est deux qui, pour les fins de cette étude, semblent plus importantes : celle de la faute et celle de la relation de préposition qui existe entre la Couronne et ses employés.

Il semble, en effet, à mesure que l'État moderne étend son intervention à des secteurs d'activités qui diffèrent de plus en plus de celles des particuliers, que la notion civiliste de faute soit trop étroite pour couvrir toutes les possibilités de faute dans le secteur public.

Lorsque l'État n'accomplit que des actes administratifs, la notion de faute peut plus facilement protéger les administrés. « La loi étant le fondement de l'activité de l'État, la faute de l'Administration réside dans la

188. [1943] R.C. de l'E. 77.

189. *Id.*, p. 113.

190. R. DUSSAULT, *supra*, note 9, p. 1517.

191. P. GARANT, *Essai sur le service public au Québec*, thèse de doctorat, Québec, 1966, p. 444.

violation des devoirs que la loi lui impose envers les administrés¹⁹². » Cependant, il ne suffit pas que l'acte soit légalement autorisé pour empêcher un recours en responsabilité contre la Couronne. Il faut encore que l'Administration n'ait commis aucune faute ou négligence dans l'exercice de ses pouvoirs ou dans l'exécution de ses devoirs. Enfin, l'omission d'agir de l'Administration peut aussi, lorsqu'elle en a le devoir, constituer une faute. Ainsi, « la faute de l'Administration naît de la violation ou de la mauvaise exécution d'une obligation ou d'un devoir défini par la loi et dont l'État est redevable envers les administrés, ou de l'exercice fautif d'un pouvoir conféré par une loi »¹⁹³.

Quant à la relation de préposition du droit privé, il semble qu'elle soit difficilement adaptable aux relations qui existent entre l'État et ses agents. En effet, pour établir l'existence de la relation de préposition entre l'Administration et l'auteur de la faute, il est nécessaire de démontrer que le préposé fautif a agi à l'intérieur de sa juridiction ou dans l'exercice de ses fonctions¹⁹⁴. Or la complexité des structures de l'Administration publique et la multiplicité des organismes décentralisés rendent cette tâche plus difficile.

192. R. DUSSAULT, *supra*, note 9, p. 1478. Voir également D. LEMIEUX, *supra*, note 10, p. 357.

193. *Id.*, p. 1484. Qu'en est-il lorsque l'Administration exerce son pouvoir réglementaire ? Ces dernières années, les juges, dans certains cas, en plus de déclarer la nullité d'un règlement, ont accordé aux particuliers des dommages-intérêts pour le préjudice subi conséquemment à la mise en vigueur de ce règlement. Voir à ce sujet *Sula c. Cité de Duvernay*, [1970] C.A. 234; *Sula c. Ville de Laval*, C.A., Montréal, n° 09-000304-72, 28 août 1974; *Vincent c. Ville de Longueuil*, (1972) C.S. 821; *Ivanhoe Corp. c. Ville de Val d'Or*, [1973] C.S. 904; *Marcoux c. Ville de Plessisville*, [1973] R.P. 385; *Potvin c. La ville de St-Bruno-de-Montarville*, [1975] C.S. 952; *Ville de Donnacona v. Dame Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503; *Gauthier c. La corporation municipale du canton de Brompton*, C.S., n° 450-05-001294-76, 29 juin 1979; *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Berryland Canning c. R.*, [1974] 1 C.F. 91; *Central Canada Potash Co. c. Government of Saskatchewan*, (1974) 39 D.L.R. 88, (1978) 79 D.L.R. (3d) 203 et [1979] 1 R.C.S. 42; *Manitoba Fisheries c. R.*, [1979] 1 R.C.S. 101. Il faut toutefois noter qu'en certains de ces arrêts les dommages-intérêts ont été accordés non à cause d'une faute commise par l'administration mais à cause d'une atteinte au principe selon lequel nul ne peut être dépossédé de son droit de propriété sans être indemnisé. Cependant, dans les activités judiciaires de l'Administration, la notion civiliste de faute s'avère plus impropre à assurer la protection du citoyen victime d'un préjudice causé par une faute de l'État. Ceci parce que d'une part les juges ne sont pas des préposés de la Couronne et que d'autre part, ces derniers bénéficient de plusieurs immunités dont profite l'État, à titre de commettant. Voir G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *supra*, note 176, p. 376.

194. Ainsi que l'écrivent les professeurs Pépin et Ouellette, *supra*, note 176, p. 495, « il est permis de se demander si un agent public qui agit illégalement ou excède ses pouvoirs peut être considéré comme agissant dans l'exercice de ses fonctions ? » À ce sujet, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474, a décidé qu'un agent public ne cesse pas d'être dans l'exercice de ses fonctions du fait qu'il agit illégalement.

Dans quelques cas, toutefois trop rares, la loi prévoit que certains employés de l'État ou organismes doivent être considérés comme des préposés de la Couronne. « Cependant, aucune loi n'existe qui précise, de façon générale, quels sont parmi les employés et organismes de l'État ceux qui doivent être considérés comme des préposés de la Couronne ¹⁹⁵ ». Pourtant, cette qualification de préposé est d'une importance primordiale puisqu'elle conditionne l'existence même du recours en responsabilité contre l'Administration. En effet, si cette relation de préposition n'existe pas ou ne peut être prouvée, la victime devra se contenter d'un recours contre l'auteur du dommage en sa qualité personnelle ; ce qui risque, bien sûr, d'être moins avantageux.

Ainsi l'Administration publique, considérée comme une personne majeure et capable, est soumise, quant à sa responsabilité délictuelle, aux règles du droit privé. Ces règles ont cependant été modifiées dans la mesure où ce droit ne peut répondre adéquatement aux exigences de l'appareil étatique.

Ces données d'ordre général étant posées, il convient de se demander si, dans le cas particulier d'une information erronée, la responsabilité de l'Administration publique peut être engagée.

2.2. L'information erronée peut-elle engager la responsabilité de l'Administration publique ?

Pour répondre à cette interrogation, il faut, à la lumière de la jurisprudence qu'il a été possible de recueillir à ce sujet, établir d'une part si une information erronée peut constituer une faute et, d'autre part, si la situation créée par cette information répond aux autres éléments nécessaires pour engager la responsabilité civile. En d'autres termes, le plaignant devra démontrer qu'une information erronée lui a été donnée, que cette erreur peut être qualifiée de fautive, que cette faute a été la cause du dommage subi, qu'il n'a pas lui-même participé à cette négligence et ainsi contribué à ce dommage et, enfin, que cette faute a été commise par un préposé de l'Administration dans l'exercice de ses fonctions.

2.2.1. L'information erronée constitue-t-elle une faute ?

Il s'agit maintenant d'examiner la jurisprudence afin de découvrir si les juges ont déjà décidé qu'une information erronée constituait une faute ou, en d'autres termes, si elle pouvait être soit un manquement à un devoir légal, soit un manquement à une norme plus générale de conduite.

195. R. DUSSAULT, *supra*, note 9, p. 1490.

Pour ce faire, il n'est pas suffisant d'analyser les quelques arrêts qui ont été rendus en droit québécois. En effet, bien que le droit de la responsabilité de la Couronne québécoise relève d'abord du droit civil, il demeure intéressant et utile d'étudier à ce sujet les conclusions des arrêts de common law. Cet intérêt est d'autant plus marqué que le droit public anglais s'applique lorsqu'il s'agit de la Couronne ou de l'appareil étatique et que, de ce fait, il a une certaine influence même en ce domaine de la responsabilité délictuelle. D'ailleurs, dans l'arrêt *ABC Realty Corporation c. The Queen*¹⁹⁶, où le demandeur alléguait « that the respondent was responsible for the damages suffered by it as a result of the erroneous advice given by her representative »¹⁹⁷, le juge Noël de la Cour de l'Échiquier, ayant, pour d'autres motifs, réfuté ces allégations, mentionnait que si le préposé de l'État avait effectivement assuré le demandeur

that his proposed buildings would qualify under the plan after the latter had informed him of the intention of his company to use common walls between the units, he might (under the authority of *Hedley Byrne Co. Ltd. v. Heller Partners Ltd.*¹⁹⁸, which could also, he believed, be sustained under the *Civil Code*) have come to a different conclusion¹⁹⁹.

Or cet arrêt *Hedley Byrne* est un arrêt de common law.

2.2.1.1. La jurisprudence québécoise

Pour découvrir si la jurisprudence québécoise considère l'information erronée comme une faute, il a semblé opportun d'analyser quelques arrêts rendus à ce sujet à des époques différentes.

Par exemple, en 1940, dans *Cité de Verdun c. Thibault*²⁰⁰, la Cour du Banc du Roi eut à examiner cette question. Ayant fait une chute sur un trottoir, mademoiselle Thibault demanda à être examinée par le médecin du service de santé de la ville de Verdun. Puisqu'il était absent, une infirmière de ce même service fit l'examen et diagnostiqua une entorse. Un mois après la dernière visite de l'infirmière, la victime se rendit à l'hôpital où, après avoir pris une radiographie de son pied, on découvrit qu'il s'agissait non pas d'une entorse comme l'avait affirmé l'infirmière, mais d'une fracture. Invoquant « comme cause de dommages additionnels » la mauvaise information fournie par l'infirmière, mademoiselle Thibault poursuivit la municipalité afin d'obtenir une indemnisation.

196. [1966] R.C. de l'E. 1008.

197. *Id.*, p. 1011.

198. [1964] A.C. 465.

199. *Supra*, note 196, p. 1020.

200. (1940) 68 B.R. 1. Voir également *Lemoine c. Ville de St-Henri*, (1894) 6 C.S. 515; *Armand c. Cité de Montréal*, (1920) 26 R.L. n.s. 113; *Bélisle c. Procureur général du Québec*, (J.E. 81-875) Mini-Biblex t.i., fiche 167 (C.S.).

Le juge de première instance, se fondant sur l'article 1041 du *Code civil*, décida que la municipalité, ayant accepté de s'obliger, par quasi-contrat, envers la victime, devait l'indemniser pour la mauvaise exécution de ce contrat puisque le diagnostic erroné de l'infirmière aurait retardé la guérison de la plaignante. En effet, écrivait-il,

When the City of Verdun undertook to send a nurse instead of a doctor when medical attention was asked for it must assume some responsibility for the improper diagnoses and treatment which resulted. According to art. 1041 C.C. a person by lawful and voluntary acts may oblige himself towards another without the intervention of any contract between them and the Court is of the opinion that the City of Verdun did oblige itself towards the plaintiff and was responsible for the results of the improper diagnoses (sic) and treatment.²⁰¹

Cependant, en appel, les juges rejetèrent les prétentions de la plaignante en prenant d'abord soin d'écarter la possibilité de recourir aux articles 1041 et 1043 du *Code civil* pour obliger la municipalité à indemniser la victime. Le juge Létourneau, pour un, précisa le débat en le ramenant à une seule question : « Y a-t-il eu de la part de l'infirmière un manquement pouvant engager la responsabilité de la cité appelante²⁰² » ?

Bien qu'ayant admis l'erreur commise par l'infirmière dans son diagnostic, le juge Létourneau conclut que « rien au dossier n'établissait qu'une telle erreur dans de semblables circonstances, devait être tenue pour une faute génératrice de responsabilité »²⁰³. Pour ce faire, il utilisa ce qu'il est convenu d'appeler le test du « bon père de famille » ou le « critère du modèle abstrait »²⁰⁴ : « est-ce qu'une autre infirmière agissant avec la diligence voulue, n'eût pas fait la même erreur²⁰⁵ ? » Ainsi pour qu'il y ait faute génératrice de responsabilité, « il faut, selon le juge, prouver qu'avec le soin, la diligence et la science qu'il fallait, tout autre eût autrement conclu »²⁰⁶. Cependant, « si les dommages réclamés étaient à raison d'un traitement actif, la question serait peut-être moins aisée, mais, précisa-t-il, c'est à une opinion

201. *Id.*, p. 4.

202. *Id.*, p. 6.

203. *Ibid.*

204. J.-L. BAUDOIN, *supra*, note 184, p. 52 : « La faute civile est alors constituée par l'écart séparant le comportement de l'agent de celui d'un type abstrait et objectif d'homme raisonnable, prudent et diligent, de bon citoyen, de bon père de famille. [...] Chercher la faute revient donc à comparer la conduite de l'agent à celle d'un individu normalement prudent et diligent, doué d'une intelligence et d'un jugement ordinaires, agissant en bon père de famille et à se demander s'il aurait pu prévoir ou éviter l'événement qui a causé le dommage. » Voir également, *Cité de Granby c. Delaney*, (1971) C.A. 380 ; *City of Quebec c. Dame Barbeau*, [1948] B.R. 307 ; *Dame Garberi c. Cité de Montréal*, [1961] R.C.S. 408 ; *Cité de Montréal c. Dame Boyer*, [1965] B.R. 133 ; *Cité de Grand-Mère c. Dame Héroux*, [1967] B.R. 703.

205. *Supra*, note 200, p. 6.

206. *Ibid.*

prétendument erronée que tout ici se borne »²⁰⁷. La preuve que l'infirmière aurait moins bien agi qu'une autre infirmière dans les mêmes circonstances n'ayant pas été faite, le juge Létourneau conclut qu'elle n'avait pas commis de faute et insista davantage sur la négligence de la victime elle-même à consulter un médecin et sur l'inexistence du lien de préposition entre la ville et l'infirmière lorsque celle-ci était auprès d'un malade.

Dans leur opinion, les juges Walsh et Gibson utilisèrent également le critère du modèle abstrait pour apprécier la conduite de l'infirmière. Ainsi le juge Walsh écrivait-il :

It is not sufficient, in the case of a physician, to say merely that he made an improper diagnosis ; it must be shown that he failed to use skill and prudence, and neglected to adopt the accepted methods of his profession. It may be permitted a physician to hesitate a short time before he will have reached his conclusion. That another may more skilfully reach a certain opinion in respect to his patient's condition, as in this case was done later by a physician, who caused a radiograph to be made, would not necessarily argue lack of skill on the part of the first. [...]

If it is impossible to condemn a physician, it is likewise impossible to condemn a nurse, who did not immediately find the indications sufficiently convincing to lead her to the conclusion that the ankle had been fractured, and not sprained.²⁰⁸

Quant au juge Gibson, il concluait son opinion en écrivant que

The advice given and treatment prescribed were suitable ; they were the ordinary ones for the condition of the ankle as it appeared to the eye and to the feel of an experienced nurse. That by the eye she was unable to determine that the swelling and pain were due to fractured bones rather than to a sprain, may not be imputed fault against her and certainly may not be held to constitute fault on the part of the City.²⁰⁹

Quelques années plus tard, dans la cause *Jensen c. City of Montreal*²¹⁰, le demandeur réclamait l'indemnisation des dommages qu'un passager et lui avaient subis en tombant, avec son automobile, dans une excavation faite en travers d'une rue de la cité.

Pour justifier cette réclamation, l'avocat de Jensen alléguait la responsabilité de la ville qui, d'une part, avait négligé de fermer la rue à toute circulation, d'illuminer adéquatement le site ou d'installer les signaux appropriés et qui, d'autre part, avait laissé en opération le feu de signalisation placé au coin de cette rue laissant ainsi croire qu'il n'y avait aucun danger à circuler dans cette direction.

207. *Ibid.*

208. *Id.*, p. 11.

209. *Id.*, p. 14.

210. [1973] C.S. 484.

Le juge Rothman, de la Cour supérieure, rejeta rapidement certains des arguments de Jensen. Selon lui, la fragilité de la clôture posée par la ville, le défaut de fermer la rue ou d'illuminer l'endroit n'étaient pas, en soi, la cause directe de l'accident. Cependant, « the continued operation of the traffic lights was of serious concern »²¹¹. En effet, puisque ce feu de circulation était visible de beaucoup plus loin que ne l'étaient les signaux indiquant le détour, la ville, en le laissant ainsi en opération, risquait de créer une certaine confusion quant au message qu'elle voulait transmettre aux automobilistes.

In the opinion of the undersigned, this light should have been covered or replaced with a flashing red or yellow traffic light or an illuminated arrow indicating the detour. Alternatively, if the ordinary traffic lights were to be maintained, the City has a special obligation to assure that motorists were not misled or confused by the green light.²¹²

Cette obligation spéciale de ne pas induire les automobilistes en erreur n'ayant pas été remplie, le juge conclut « that the continued operation of the traffic lights together with the absence of flashers, torches or other illuminated warnings at the intersection contributed directly to the accident »²¹³ et qu'en conséquence « the city had to bear some responsibility »²¹⁴.

Le juge Rothman partagea toutefois la responsabilité « in the proportion of 80% on the part of Jensen and 20% on the part of the City »²¹⁵ précisant que le demandeur « was guilty of very serious negligence and that the accident was a direct result of his negligence »²¹⁶.

Dans *Couture v. R.*²¹⁷, le juge Pratte de la Cour fédérale eut à se demander si on devait indemniser les dommages que le demandeur prétendait avoir subis

through the fault of respondent's employees, in this instance officers of the Canadian Radio-Television Commission (C.R.T.C.), who, by their misrepresentation, would have induced him to believe that he had been authorized to operate a cable television undertaking. [...] Relying on that representation suppliant allegedly spent the sum he is now claiming, to erect the antenna and lay a network of cables.²¹⁸

En mars 1968, le demandeur obtenait du ministre des transports la permission d'exploiter une entreprise de télévision à antenne collective. Dans

211. *Id.*, p. 487.

212. *Ibid.*

213. *Id.*, p. 490.

214. *Id.*, p. 488.

215. *Id.*, p. 490.

216. *Id.*, p. 486.

217. (1972) 28 D.L.R. (3d) 301. Les pages qui suivent ont été reproduites par le professeur Patrice GARANT dans *Droit administratif*, Montréal, Éditions Yvon Blais Inc., 1981, p. 938 et ss.

218. *Id.*, p. 302.

la lettre d'acceptation que lui expédia le ministère, un fonctionnaire joignit deux licences : « one of these licences bore March 19, 1968, as the "delivery date", and March 31, 1968, as the "expiry date"; the other bore April 1, 1968, as the "delivery date" and March 31, 1969, as the "expiry date" »²¹⁹.

Or, dès avril 1968, le législateur fédéral modifiait la *Loi sur la radiodiffusion*²²⁰ de façon à accorder à un nouvel organisme, le Conseil de la Radio et de la Télévision canadienne, le pouvoir d'accorder ce genre de permis.

Ainsi, le 18 avril 1968, les fonctionnaires du Conseil écrivaient au demandeur pour lui annoncer qu'ils étaient en train d'étudier sa demande de permis du 22 janvier, semblant, par là, ignorer que le ministre des transports avait déjà répondu à cette demande et accordé un permis à la fin du mois de mars. Inquiet de la teneur de cette lettre, le requérant demanda que l'on cessât les travaux d'installation déjà entrepris. Quelque temps plus tard, le 7 mai 1968, les mêmes fonctionnaires du C.R.T.C. écrivaient au demandeur pour lui expliquer qu'ils avaient commis une erreur à son sujet et lui demander d'ignorer la lettre du 18 avril. Suivirent alors quelques lettres et circulaires du C.R.T.C. qui, de l'avis du juge Pratte, étaient ambiguës quant à la validité du permis du requérant. Rassuré depuis la lettre du 7 mai, ce dernier, ignorant ces nouvelles missives, avait fait reprendre les travaux d'installation lorsque le 24 décembre le C.R.T.C. lui annonça que sa demande avait été refusée.

L'avocat du demandeur alléguait que son client avait fait inutilement des dépenses considérables d'installation parce qu'il croyait, erronément, posséder un permis valable. Et il argumenta que cette erreur avait été causée par les fausses représentations contenues dans la lettre que le C.R.T.C. lui avait adressée le 7 mai ; « and finally, he asserted that in writing the letter its authors, Corbett and Foster, had been guilty of negligence in the performance of their duties, which consequently made respondent liable »²²¹.

Pour sa part, l'avocat de l'intimée alléguait que cette réclamation devait être rejetée puisque « on the evidence, the negligence which suppliant alleges against respondent's employees did not cause the damage for which suppliant is claiming compensation »²²².

Dans son jugement, le juge Pratte reconnut que le requérant avait subi un dommage en faisant des dépenses inutiles. Cependant, pour que ce dommage puisse être réparé, il fallait, précisa-t-il, qu'il y ait eu faute de la

219. *Id.*, p. 306.

220. S.C. 1967-68, ch. 25, maintenant S.R.C. 1970, c. B-11.

221. *Supra*, note 217, p. 312.

222. *Ibid.*

part des préposés du C.R.T.C. et que, d'autre part, cette faute ait été la véritable cause du dommage subi par le requérant.

Pour déterminer s'il y avait eu faute, le juge, utilisant le « critère du modèle abstrait », se demanda si les fonctionnaires du C.R.T.C. avaient agi « as normally cautious and diligent officers would have done »²²³. Sa réponse fut négative parce que, selon lui, « a normally cautious and alert officer would have realized that such a letter was apt to mislead the person to whom it was addressed by making him think that the licence which had been issued to him under the former Act was still valid »²²⁴. » Le juge Pratte reconnaissait ainsi qu'une information erronée pouvait constituer un manquement à une norme générale de conduite.

Cependant, après avoir analysé l'attitude du requérant face à la lettre du 7 mai, le juge conclut que cette faute n'était pas la véritable cause du dommage subi par ce dernier²²⁵.

Par ailleurs, pour éviter de « faire preuve d'un légalisme rigoureux », le juge Pratte mentionna, sans toutefois se prononcer, que l'une des véritables causes du dommage subi par le requérant était la lettre du ministère des transports où on lui faisait parvenir deux licences dont l'une était valable jusqu'au 31 mars 1969²²⁶.

Comme le lui avait alors permis le juge Pratte, le requérant amenda ses procédures de façon à alléguer cette faute des fonctionnaires du ministère des transports. Dans un deuxième jugement²²⁷, le même juge Pratte conclut de façon quelque peu laconique que « cette allégation était fondée sur l'hypothèse que monsieur Corbett savait à ce moment-là que la nouvelle loi serait mise en vigueur le 1^{er} avril. Or [poursuivait-il] cette hypothèse était inconciliable avec le témoignage non contredit de monsieur Corbett, témoignage [à l'effet qu'il ignorait la date d'entrée en vigueur de la loi et] dont il [le juge] ne pouvait, malgré ce qu'en avait dit l'avocat des demandeurs, mettre la véracité en doute »²²⁸. Les préposés du ministère des transports n'avaient donc commis aucune faute.

Tout récemment, la Cour fédérale, dans l'affaire *87118 Canada Ltd. c. R.*²²⁹ eût encore à se prononcer sur le caractère fautif d'une information erronée. Sauf qu'en ce cas-ci, fait particulier et nouveau, le renseignement

223. *Ibid.*

224. *Id.*, p. 313.

225. *Ibid.* Voir également *infra*, note 365.

226. *Id.*, p. 315.

227. *Larochelle et Côté en leur qualité d'exécuteurs de Émile Couture c. R.*, [1976] 1 C.F. 515.

228. *Id.*, p. 527.

229. [1981] 1 C.F. 96.

avait été fourni par une « machine » c'est-à-dire un ordinateur. Selon le juge Addy,

Quand une personne pourrait manifestement donner un service adéquat, mais que ce service a été informatisé et quand il est rendu de façon inadéquate, ce n'est pas une défense, pour la personne qui a choisi de mettre en place le système informatisé que de prouver, comme la défenderesse à l'instance, qu'il s'agissait d'un système aussi efficace que possible compte tenu de l'état de la technique à l'époque. Lorsqu'un tel système a été mis en place, ou du moins lorsqu'on remplace totalement par celui-ci un système manuel, la personne qui fournit le service doit, à moins d'avoir fait pleinement connaître la diminution de la qualité du service visé ou à moins qu'il n'existe quelque loi en vigueur limitant la responsabilité ou exonérant de celle-ci, convaincre le tribunal que le nouveau système automatisé et aussi efficace que le système manuel qu'il remplace. On ne peut changer la norme de qualité de façon unilatérale, sans plus, par la seule mise en service de machines remplaçant le travail de l'homme. Lorsque, comme dans le cas présent, la mise en service d'un système automatisé diminue manifestement la qualité, avant que le service ne soit offert, l'autre partie doit être clairement et précisément informée qu'elle doit s'attendre à une baisse de qualité et des domaines où ces baisses de qualité sont susceptibles de se produire.²³⁰

Après avoir affirmé que pour déterminer en ce cas le caractère fautif de l'information « la norme restait le bon père de famille », le juge conclut que

lorsque ces appareils remplacent l'homme, ceux qui s'en servent le font à leurs propres risques. Ils restent soumis aux critères de qualité qui prévaudraient autrement, à moins que l'autre partie ne les ait expressément ou implicitement exonérés de leur responsabilité après avoir été dûment informée de la nature et de l'étendue de la diminution de qualité du service à laquelle elle devait s'attendre par comparaison avec le système manuel.²³¹

De plus, s'inscrivant dans le courant jurisprudentiel qui reconnaît que les administrés ne peuvent être aussi bien informés que les préposés en autorité, le juge Addy ajouta :

Les machines et appareils mécaniques et électroniques sont de nos jours si compliqués qu'on ne peut s'attendre à ce que le grand public puisse même soupçonner leurs faiblesses et leurs lacunes.²³²

Ainsi, une information erronée peut être considérée comme une faute lorsque celui qui l'a fournie a manqué à une norme générale de conduite appréciée selon un modèle abstrait ou, en d'autres termes, lorsque l'informateur n'a pas agi comme l'aurait fait un bon père de famille ou un homme normalement prudent et avisé. Dans d'autres cas, par contre, la jurisprudence a reconnu qu'une information erronée pouvait être une faute si elle constituait un manquement à un devoir légal.

230. *Id.*, p. 104.

231. *Id.*, p. 105.

232. *Ibid.*

Précisément, dans le premier arrêt *Couture*²³³, le juge Pratte suggérait, comme autre cause du dommage subi par le demandeur, « that it was the duty of the C.R.T.C., in so far as it knew, or ought to have known that a licence had been issued to suppliant for the period from April 1, 1968, to March 31, 1969, to make clear to him that licence was invalid »²³⁴. Cependant, lorsque le demandeur eut amendé ses procédures afin d'alléguer cette faute, le juge conclut, dans son deuxième jugement, que

ni le ministère des transports ni le C.R.T.C. n'avaient le devoir d'informer monsieur Couture de la mise en vigueur de la nouvelle loi et de son effet. S'il est certain que la faute d'omission peut engendrer la responsabilité, il faut, comme le rappelait le juge Taschereau dans *Eaton v. Moore*²³⁵ que la négligence d'agir corresponde à un devoir légal d'agir. Ici, à mon sens, il n'y avait pas de devoir légal d'agir.²³⁶

De la même façon, dans la cause *Cité de Verdun c. Thibault*²³⁷, les juges, après avoir utilisé le critère du modèle abstrait pour disculper la ville, précisèrent que cette dernière fournissait un service de santé à ses citoyens mais « without any statutory or other obligation »²³⁸ à cet effet. Ainsi, en donnant un « mauvais diagnostic », l'infirmière de la cité n'avait manqué, selon eux, à aucun devoir légal.

Déjà en 1888, dans la cause *St-Michel c. Cité de Montréal*²³⁹, la Cour supérieure eut également à décider si un préposé de la municipalité avait manqué à un devoir légal en donnant une information erronée et, le cas échéant, si cela pouvait constituer une faute indemnisable. En mars 1887, monsieur St-Michel demandait à la ville de Montréal un permis lui permettant de vendre au marché Bonsecours. Le préposé de la municipalité lui remit ce permis en lui assurant qu'il serait valide jusqu'en mai 1888. Or, en vertu du règlement municipal concernant les marchés, ces permis expiraient le 1^{er} mai suivant la date de leur octroi. Ainsi, en octobre 1887, les policiers de la ville arrêterent le demandeur puisque ce dernier, se fiant à l'information fournie par le préposé de la municipalité, continuait de vendre ses produits au marché malgré l'expiration de son permis.

À la suite de cette arrestation, le demandeur réclama des dommages à la ville de Montréal en alléguant avoir subi un préjudice « dans ses biens, son honneur son crédit et sa réputation » et avoir « été privé des profits et bénéfices de son commerce »²⁴⁰.

233. *Supra*, note 217.

234. *Id.*, p. 315.

235. [1951] R.C.S. 470, p. 479.

236. *Supra*, note 227, p. 526.

237. *Supra*, note 200.

238. *Id.*, pp. 10, 13 et 14.

239. (1888) 16 R.L. 605.

240. *Id.*, p. 606.

Appelé à décider de cette affaire, le juge de la Cour supérieure déclara d'abord que le préposé qui avait émis le permis au demandeur était effectivement celui qui avait autorité pour le faire en vertu du règlement mis en cause mais qu'il « n'avait aucune discrétion à exercer à cet égard, ni pouvoir pour émettre des licences à des conditions autres que celles prévues par ledit règlement concernant les marchés »²⁴¹. Il admettait ainsi qu'en étendant la durée du permis contrairement à ce qui était prévu au règlement, le préposé avait manqué à une obligation légale. Selon lui cependant cette faute n'était pas suffisante pour engager la responsabilité de la municipalité. Le juge précisa en effet qu'il n'était pas dans les attributions de ce préposé de faire cette « déclaration au demandeur, qu'en le faisant il avait excédé les limites des fonctions qui lui étaient confiées »²⁴² et qu'en conséquence, il n'agissait plus au nom de la municipalité. Il déclara ensuite que le préposé « avait commis une faute de transgression au règlement et que le demandeur y avait lui-même participé sciemment »²⁴³. Enfin, il mentionna que le demandeur était assisté d'un avocat, qu'il connaissait les dispositions du règlement concernant les marchés lorsqu'il a obtenu son permis et que, de toute façon, les règlements de la ville étant considérés comme des lois publiques, il était présumé savoir que cette licence expirait le 1^{er} mai 1887. Le juge conclut donc que l'assurance exprimée par le préposé de la municipalité « ne pouvait lier la défenderesse, ni [de plus] engager sa responsabilité envers le demandeur »²⁴⁴.

En Cour de révision, où ce jugement fut porté, les juges renversèrent la décision de la Cour supérieure en établissant premièrement que le préposé de la ville avait effectivement donné des informations erronées au demandeur et que, deuxièmement, ce dernier n'aurait pas pris ce permis n'eussent été les affirmations du préposé. Ils décidèrent donc que

la défenderesse était responsable de ces représentations [...] et qu'elle ne pouvait invoquer la disposition de la section 43 du règlement no. 131, qui décrète que toutes telles licences expirent le 1^{er} jour de mai, après l'octroi d'icelles, pour se libérer de la responsabilité que lui avait fait encourir son préposé en représentant au demandeur, même contre les dispositions expresses du règlement, que cette licence vaudrait jusqu'au 1^{er} mai 1888.²⁴⁵

Ils reconnaissaient ainsi que le préposé, en donnant cette fausse information, avait manqué à un devoir légal et que la municipalité devait en supporter les conséquences.

241. *Id.*, p. 610.

242. *Ibid.*

243. *Ibid.*

244. *Ibid.*

245. *Id.*, p. 611.

Dans *Gagnon c. Corporation de la paroisse de Saint-Alphonse-de-Rodriguez*²⁴⁶, le demandeur requit l'émission d'un bref de *mandamus* contre la municipalité défenderesse afin de l'obliger à débayer un chemin qui, par règlement, avait auparavant été déclaré fermé. Avant de présenter sa requête le demandeur s'était enquis de l'existence d'un tel règlement auprès du secrétaire municipal qui lui répondit par la négative. N'ayant pas obtenu ce bref, le demandeur réclama de la ville le remboursement de ses frais et déboursés, à titre de dommage, en alléguant qu'ils lui avaient été causés par la faute du secrétaire qui lui avait donné une information erronée. Le juge Salvais de la Cour supérieure déclara qu'il n'était pas dans les devoirs du secrétaire de la municipalité de faire des recherches dans les archives du conseil pour le compte d'un contribuable et que de ce fait la municipalité n'était pas responsable.

Ainsi, il est possible qu'un préposé de l'Administration, en donnant une information erronée, manque à une obligation légale et commette alors une faute qui pourrait éventuellement être indemnisée.

L'information erronée, parce qu'elle peut constituer un manquement soit à une norme générale de conduite, soit à un devoir légal, a donc été considérée par la jurisprudence comme étant une faute au sens du droit civil. D'ailleurs, dans l'arrêt *Bishop Ltd. v. MacLaren Co.*²⁴⁷, Lord Roche, parlant au nom du Comité judiciaire du Conseil privé, déclarait :

The proposition that what is commonly called in England innocent misrepresentation may constitute « fault » within the meaning of the above section [article 1053 C.c.] and may therefore found an action for damages was not disputed nor was it disputed that under s. 1054 of the Code, the fault of Mr. Stratton and Mr. Ferguson would give rise to responsibility in the respondents for the fault of them or either of them.²⁴⁸

Malgré cette affirmation claire, il demeure utile, compte tenu du peu de décisions rendues sur ce sujet en droit civil, d'analyser comment la jurisprudence de common law a qualifié l'information erronée.

2.2.1.2. La jurisprudence de common law

Il n'y a pas si longtemps, la jurisprudence de common law refusait encore de reconnaître qu'une information erronée puisse engager la responsabilité délictuelle de celui qui la donne « unless there was a contractual or fiduciary relation between the parties, or unless fraud was

246. [1949] C.S. 447.

247. [1937] 2 D.L.R. 625.

248. *Id.*, p. 635.

involved »²⁴⁹. Elle invoquait, entre autres raisons, que « the words are more volatile than deeds and travel fast and far afield and are used without being expended » et qu'en conséquence, « the size and the width of the range of possible claims are so enormous that [it has] resisted entering the field »²⁵⁰. Cependant, comme l'écrit le professeur Fridman, « every so often the common law erupts: there is a cataclysm, and some new height emerges from the disturbance, a height shaped and smoothed by the subsequent winds and rains of litigation, under which it settles into the ultimate configuration which represents the law »²⁵¹. Depuis, les juges ont en effet accepté d'indemniser la victime d'une information erronée qui a subi un dommage personnel et, plus longtemps après, celle qui a subi un dommage économique et ce sans qu'il y ait nécessairement un contrat ou une fiducie entre les parties.

Enfin, lorsqu'il s'est agi de déterminer si l'information erronée fournie par un agent de l'Administration publique engageait la responsabilité de celle-ci, les juges ont d'abord cherché à déterminer si, en donnant une telle information, cet agent avait manqué à un devoir légal. Avec le temps, ils acceptèrent également que cette information puisse constituer un manquement à une norme générale de conduite²⁵². Il convient d'illustrer cette évolution jurisprudentielle par l'analyse de quelques arrêts rendus à des époques différentes.

Dès 1906, la Cour de l'Échiquier eut à se prononcer à ce sujet. Dans *Gunn and Company Ltd. c. R.*²⁵³, le demandeur, avant d'expédier une cargaison de blé, s'enquit du prix d'un tel transport auprès d'un agent de la compagnie de chemin de fer. Ce dernier lui ayant indiqué un prix moindre que celui qu'il dut en réalité payer, le demandeur réclama de la Couronne la différence entre ces deux prix en alléguant qu'elle était responsable des erreurs de ses préposés.

La défenderesse alléguait par contre que cet agent n'avait pas l'autorité d'accorder des tarifs spéciaux, que son erreur ne constituait pas un acte officiel et qu'il était impossible de poursuivre la Couronne pour les informations erronées fournies par ses agents.

Le juge précisa d'abord que « the question to be decided is whether the Crown is answerable in such a case for the mistake made by its officer »²⁵⁴.

249. A. M. LINDEN, *Canadian Tort Law*, Toronto, Butterworths, 1977, p. 379. Voir également G.H.L. FRIDMAN, « Negligent Misrepresentation », (1976) 22 *McGill L.J.* 1.

250. *Ibid.*

251. G.H.L. FRIDMAN, *supra*, note 249, p. 1.

252. C. HARLOW, « Fault Liability in French and English Law », (1976) 39 *M.L.R.* 516.

253. (1906) 10 R.C. de l'E. 343.

254. *Id.*, p. 346.

Selon lui, « this question must be answered in the negative »²⁵⁵ parce que, d'une part, ce préposé, bien qu'il ait eu le devoir « to quote freight rates », n'avait aucune autorité « to make a special rate or to quote a rate that had not been authorized »²⁵⁶; ce tarif, poursuivait-il, « was given through a mistake made by his clerk in not distinguishing between St. Simon in Rimouski County [...] and St. Simon in Bagot County »²⁵⁷. D'autre part enfin, le juge concluait que « it has been frequently held in this court that the Crown is not bound by estoppels; and that it is not responsible for the negligence or laches of its servants, except in cases where it has been expressly made liable by statute »²⁵⁸. Il citait, à cet effet, *R. c. The Bank of Nova Scotia*²⁵⁹ où le juge Ritchie écrivait :

As the Crown cannot be prejudiced by the misconduct and negligence of any of its officers, so neither can an officer give consent that shall prejudice the rights of the Crown. He could not give an express consent that could prejudice the rights of the Crown, still less, impliedly waive the Crown's rights.²⁶⁰

Ainsi, selon le juge de la Cour de l'Échiquier, la Couronne n'est pas responsable des erreurs de ses préposés.

Quelques années plus tard, dans *Blois v. The City of Halifax*²⁶¹, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse décidait qu'une mauvaise information pouvait constituer un manquement à un devoir légal. Dans cette affaire, le demandeur s'informa auprès d'un préposé de la municipalité s'il existait un privilège en faveur de cette dernière sur certains lots qu'il désirait acquérir. Le préposé lui mentionna alors que certaines taxes demeuraient impayées mais omit de l'informer que ces terrains avaient déjà été vendus par la municipalité pour récupérer des taxes d'égoûts impayées par un propriétaire antérieur à celui qui désirait présentement les vendre. Le demandeur, ayant acheté ces terrains sur la foi de cette information, réclama par la suite l'indemnisation par la municipalité des sommes qu'il avait alors perdues en alléguant la négligence « on the part of various city officials in failing to furnish information required »²⁶².

L'article 652 de la Charte de la cité d'Halifax « makes it the duty of the collector to prepare before December 31 in each year, a list of all the lots of land in respect to which any rates or taxes have been due... »²⁶³. Ainsi, selon

255. *Ibid.*

256. *Id.*, p. 344.

257. *Id.*, p. 345.

258. *Id.*, p. 346.

259. 11 Can. S.C.R. 1.

260. *Id.*, p. 11.

261. (1921) 56 D.L.R. 239.

262. *Ibid.*

263. *Id.*, p. 240.

le juge Russell, « before any land is listed for sale for either ordinary rates or for sewerage rates it was surely the duty of the city officials to ascertain if possible, the ownership of the land proposed to be sold »²⁶⁴.

De plus, poursuivait-il, si toutes les formalités prévues par la charte de la ville avaient été observées, « it would have been quite impossible to sell on May 30, 1917, as the land of James Jack [l'ancien propriétaire], the lots which more than 10 years before this date had been sold by him to George Hurchman [le propriétaire actuel], and equally impossible would it have been for the collector to give plaintiff's solicitor the information that led to the loss incurred »²⁶⁵.

Le juge conclut donc que le demandeur « has a right to recover the purchase money with interest » puisque « the information given to the plaintiff through his solicitor was the proximate cause of his parting with his money for land to which no title was given or could then be given »²⁶⁶.

Cependant, plusieurs années plus tard, dans *Cleveland-Cliffs Steamship Co. c. R.*²⁶⁷, la Cour suprême conclut à l'irresponsabilité de la Couronne. Dans cette affaire, la demanderesse alléguait que les renseignements publiés dans une brochure et sur une carte par le *Canadian Hydrographic Service* quant à la profondeur de l'eau près du port de Little Current étaient erronés et que, s'y étant fiée, son navire s'était échoué. Elle alléguait également que les préposés de la Couronne avaient le devoir légal d'entretenir ce canal et d'informer les usagers des dangers possibles et qu'en conséquence, « the said grounding and damage occurred by reason of the negligence of officers and servants of Her Majesty... »²⁶⁸. La défenderesse alléguait pour sa part qu'à cause d'une mauvaise navigation, le navire était en dehors du canal au moment de l'accident et que, de plus, aucun officier de la Couronne n'avait le devoir d'informer le public.

Après avoir analysé et comparé tous les témoignages, le juge Hyndman de la Cour de l'Échiquier conclut que la navigation dans ce canal « would require the utmost care and skill »²⁶⁹, qu'il était « very easy to make a mistake »²⁷⁰ et que le bateau s'était échoué en dehors du canal. Et, poursuivait-il, à supposer même « that the ship was in the channel as alleged », la responsabilité de la Couronne ne pourrait être retenue parce qu'aucun de ses préposés « has been named who was in any way in control of

264. *Id.*, p. 241.

265. *Id.*, p. 242.

266. *Ibid.*

267. (1956) R.C. de l'E. 255 et (1957) R.C.S. 810.

268. *Id.*, p. 258.

269. *Id.*, p. 259.

270. *Id.*, p. 261.

the channel, or whose duty it was to see that the channel was safe for navigation »²⁷¹.

En appel²⁷², le juge Kerwin de la Cour suprême, après avoir repris l'analyse des faits, conclut à l'inverse que le navire s'était échoué dans le canal. Il précisa toutefois que la Couronne n'était pas davantage responsable parce qu'en vertu de l'article 3(1) (a) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*²⁷³, le demandeur devait avoir « a cause of action in tort against some servant of the Crown and this has not been done »²⁷⁴. De plus, « there was no duty owing to the appellants on the part of the Dominion Hydrographer to take soundings »²⁷⁵.

À l'instar du juge de première instance, le juge Rand conclut pour sa part que le navire s'était échoué à l'extérieur du canal et que, de toute façon, la responsabilité de la Couronne n'aurait pu être retenue. Selon lui, en effet,

The primary duty of the Crown servants is to the Crown ; and the circumstances in which the servant can, at the same time, come under a duty to a third person are extremely rare. [...] There are no such circumstances here. The government administration, as disclosed by the evidence, is of a general character, unrelated directly and immediately to any particular navigational work in these waters [...]. The « sweeping » and other work suggested to be done in the channel assumes a duty on the Crown not on a servant.²⁷⁶

Ainsi, puisqu'il ne s'agissait pas d'un cas où la responsabilité personnelle du préposé de la Couronne pouvait être retenue, la réclamation présentée en vertu de l'article 18c) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*²⁷⁷ n'était pas fondée et l'action devait être rejetée.

Enfin, le juge Locke, parlant également au nom du juge Abbott, conclut que le navire s'était échoué à l'extérieur du canal et qu'en conséquence il n'était pas nécessaire de rechercher la responsabilité de la Couronne.

Selon les juges, l'Administration n'avait donc commis aucune faute puisqu'aucun de ses préposés n'avait le devoir de vérifier la navigabilité du canal et d'en informer les usagers.

Pourtant, la même année, dans *Lindsay v. R.*²⁷⁸, la même Cour de l'Échiquier ne s'attarda pas uniquement à déterminer si l'information erronée mise en cause constituait un manquement à un devoir légal.

271. *Id.*, p. 263.

272. [1957] R.C.S. 810.

273. S.C. 1952-53, chap. 30 devenue depuis S.R.C. 1970, c. C-38.

274. *Supra*, note 272, p. 813.

275. *Ibid.*

276. *Id.*, p. 814.

277. S.R.C. 1952, c. 98.

278. [1956] R.C. de l'E. 186.

Dans cette affaire, la demanderesse réclamait une indemnisation pour les blessures qu'elle avait subies suite à une information erronée donnée par un agent de l'Administration. Ayant été chargée de démolir un pont au moyen d'explosif, l'armée, après avoir évalué les dangers qui pouvaient en découler, décida d'inviter le public à assister à cet événement. Sur les lieux, un soldat conduisait les gens vers un endroit sécuritaire choisi par un spécialiste de l'armée. La demanderesse ayant été frappée, malgré ces précautions, par une pièce de métal, réclamait l'indemnisation du préjudice qu'elle avait subi en alléguant que l'explosion avait été faite de façon négligente, que toutes les précautions n'avaient pas été prises pour assurer la sécurité du public et surtout que « the area to which they had been so directed was improperly located and negligently chosen »²⁷⁹. La défenderesse, pour sa part, refusait toute responsabilité en alléguant que toutes les précautions avaient été prises pour assurer la sécurité du public, que les « persons, including the female suppliant, in the area of the explosion were there voluntarily with knowledge of the danger and accepted the risk attributable thereto », prétendant à cet égard que la règle *volenti non fit injuria* s'appliquait, et que « alternatively [...], if any officer or servant of the Crown was negligent, the female suppliant was guilty of contributory negligence and that the damages should therefore be apportioned »²⁸⁰.

Le juge Cameron de la Cour de l'Échiquier, après avoir établi la compétence de l'officier responsable des opérations de démolition, constata cependant « that under circumstances such as here existed, it was the duty of those in charge of the demolition to exercise a degree of diligence and care amounting practically to a guarantee of safety to those who, like the suppliants, were known to be in a position where there was a possibility that injury might result by the shattering of the steel superstructure »²⁸¹. Malgré cela, selon lui

the evidence makes it quite clear that even where steps are taken to channel the effects of the blast away from the given area, such precaution is not in every case completely successful and, « explosives being explosives », an element of uncertainty and risk still remains. That being so, I think it was negligent on the part of those in charge to select an area to which the public were directed which was in such close proximity to the demolition that injuries might possibly result.²⁸²

De plus,

it was his duty [de l'officier] to ensure that the warnings were not only given adequately, but that they were carried into effect before firing the charges. He

279. *Id.*, p. 189.

280. *Ibid.*

281. *Id.*, p. 195.

282. *Id.*, p. 196.

could have delayed the explosion until he knew that the warnings were obeyed and, if they were not obeyed, he could and should have cancelled the exercise entirely. His failure to do so and the failure of his men to report that these warnings were not carried out constituted negligence for which the Crown is liable.²⁸³

Le juge Cameron affirma enfin qu'en vertu de la règle de la responsabilité stricte, qui selon lui devait s'appliquer dans ce cas-ci, la Couronne était responsable que la demanderesse ait ou non démontré la négligence des préposés de l'Administration. Selon cette règle, « the occupier of land who brings and keeps upon it anything likely to do damage if it escapes is bound at his peril to prevent its escape, and is liable for all the direct consequences of its escape, even if he has been guilty of no negligence »²⁸⁴. Le juge conclut donc que les préposés de la Couronne avaient utilisé des explosifs « for the purpose of carrying out an operation which they knew to be dangerous », et que

in the course of carrying out such dangerous operation they permitted the escape of fragments of steel from the property under their control to such other area, thereby causing damage to the suppliant. The defendant is therefore liable under the rule of strict liability.²⁸⁵

L'information fournie par les agents de l'Administration dans ce cas-ci constitue donc un manquement à leur obligation d'agir avec prudence lorsqu'ils choisissent et indiquent un endroit d'où le public peut assister à un événement susceptible d'être dangereux.

Il est étonnant de constater que les juges qui ont eu à se prononcer dans l'affaire *Cleveland-Cliffs Steamship Co. c. R.*²⁸⁶ dont il a été fait mention plus avant, n'aient pas, eux aussi, cherché à déterminer si les préposés de l'Administration chargés de la publication des documents mis en cause, avaient agi comme d'autres spécialistes prudents et avisés l'auraient fait?

Dans *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River*²⁸⁷, le demandeur, un vendeur d'automobiles usagées, désirant savoir où il était possible d'établir son commerce dans la municipalité, s'adressa au préposé de celle-ci qui, après avoir étudié le plan de zonage de la ville, lui remit une liste de cinq endroits acceptables. Son choix fait, le demandeur en avisa le préposé qui, quelque temps plus tard, lui émettait un permis l'autorisant à opérer ce commerce à l'endroit choisi. Son installation complétée, le demandeur reçut une lettre de la corporation municipale l'avertissant que son permis était

283. *Id.*, p. 197.

284. *Id.*, p. 201.

285. *Id.*, p. 204.

286. *Supra*, notes 267 et 272.

287 (1969) 4 D.L.R. (3d) 155.

révoqué et qu'il devrait sous peu déménager parce que son commerce était situé dans une zone où cela n'était pas permis. Il poursuivit donc la ville afin d'obtenir le dédommagement des sommes qu'il avait investies dans la construction et le déménagement de son commerce.

La défenderesse alléguait d'abord que le préposé avait, en émettant ce permis, outrepassé ses fonctions et que, de ce fait, la municipalité n'était pas responsable de ses actes ; subsidiairement, au cas où ce premier argument s'avérerait insuffisant, elle alléguait que le juge de première instance s'était fourvoyé en qualifiant la relation qui existait entre le préposé et le demandeur « so as to make the verbal representations and actions of Newman [le préposé] actionable and thus bind himself and the appellant municipal corporation »²⁸⁸.

Au premier argument, le juge rétorqua que le préposé concerné était vraiment celui qui, en vertu de la loi, était autorisé à émettre ces permis et à qui cette même loi imposait « a personal duty [...] to satisfy himself as he may see fit, that one [...] who has applied for a trade licence, has complied with the relevant by-law of which he was or should have been cognizant »²⁸⁹. Selon le juge, il appartenait au préposé lui-même de choisir les moyens lui permettant de remplir adéquatement cette obligation. Ainsi, « having issued the licence in the circumstances of this case, it must be presumed that he had complied with that statutory duty »²⁹⁰.

Quant au deuxième argument utilisé par la défenderesse, à savoir que les informations verbales données par le préposé n'étaient pas de nature à rendre la municipalité responsable, le juge s'inspira, pour y répondre, de l'arrêt *Hedley Byrne*²⁹¹ où Lord Morris of Borth-y-Gest du Conseil privé déclarait que

it should now be regarded as settled that if someone possessed of a special skill undertakes, quite irrespective of contract, to apply that skill for the assistance of another person who relies upon such skill, a duty of care will arise. The fact that the service is to be given by means of or by the instrumentality of words can make no difference. Furthermore, if in a sphere in which a person is so placed that others could reasonably rely upon his judgment or his skill or upon his ability to make careful inquiry, a person takes it upon himself to give information or advice to, or allows his information or advice to be passed on to, another person who, as he knows or should know, will place reliance upon it, then a duty of care will arise.²⁹²

Pour sa part, Lord Reid écrivait, dans le même jugement, que

288. *Id.*, p. 158.

289. *Ibid.*

290. *Ibid.*

291. *Supra*, note 198.

292. *Id.*, p. 502.

A reasonable man, knowing that he was being trusted or that his skill and judgment were being relied on, would, I think, have three courses open to him. He could keep silent or decline to give the information or advice sought; or he could give an answer with a clear qualification that he accepted no responsibility for it or that it was given without that reflection or inquiry which a careful answer would require; or he could simply answer without any such qualification. If he chooses to adopt the last course he must, I think, be held to have accepted some responsibility for his answer being given carefully, or to have accepted a relationship with the inquirer which requires him to exercise such care as the circumstances require.²⁹³

Ainsi, une information erronée donnée de façon négligente quoique honnête, que ce soit par écrit ou verbalement, peut constituer la base d'une action en dommage-intérêts puisqu'un devoir de prudence est imposé aux personnes qui, d'une part, possèdent une connaissance spéciale d'un domaine et auprès desquelles les gens s'informent en espérant qu'elles les renseigneront en observant une prudence adéquate et qui, d'autre part, savent que ces gens se fieront à leur compétence et leur jugement.

Appliquant ces principes aux faits de la cause, le juge reconnut que le demandeur n'était pas familier avec les règlements de zonage de la municipalité et que, par prudence, il s'était informé auprès d'un « knowledgeable and responsible officer of the appellant corporation »²⁹⁴. De plus, selon le juge, le préposé lui-même « appreciated that Wear [le demandeur] was ignorant of such matters and was trusting him as a responsible municipal official to give him reliable information, upon which he could safely act »²⁹⁵. Le juge en vint donc à la conclusion que le préposé « as the responsible officer of the appellant municipal corporation, acting within the scope of his delegated duties, failed to exercise the care required in the circumstances and vicariously, through him, the appellant municipal corporation is liable for the damages suffered and proven by the respondent »²⁹⁶.

293. *Id.*, p. 486.

294. *Supra*, note 287, p. 159.

295. *Ibid.*

296. *Id.*, p. 160. Voir également *Minister of Housing and Local Government v. Sharp*, [1970] 2 Q.B. 223 où Lord DENNING écrivait : « The duty arises not from voluntary assumption of risk but from the fact that the person knows, or ought to know, that others, being his neighbours in this regard, would act on the faith of the statement being accurate », p. 268. De plus, dans l'arrêt *Windsor*, il ne s'agissait pas uniquement d'une information mais également de l'émission d'un permis. Selon le professeur Fridman, « the duty was not simply one of care in relation to the spoken or written word, but also in relation to the administrative act of granting official permission », *supra*, note 249, p. 13. Voir également *Ministry of Housing and Local Government v. Sharp*, *ibid.* et *Collins v. Haliburton, Kawartha Pine Ridge District Health Unit*, (1972) 2 O.R. 508, (1972) 3 O.R. 643; *Inland Feeders Ltd. v. Viridi and Thompson-Nicola Regional District*, (1980) 5 W.W.R. 346; *inf. par* (1982) 1 W.W.R. 551.

Ainsi, il ressort des conclusions de l'arrêt *Windsor Motors*, inspirées en cela de celles de l'arrêt *Hedley Byrne*, que le préposé de l'Administration publique n'a pas nécessairement le devoir d'informer les administrés mais que lorsqu'il en prend l'initiative il se trouve soumis, considérant son poste et ses compétences, à un devoir normal de prudence.

Quelques années plus tard, dans *Gadutsis v. Milne*²⁹⁷, le juge Parker de la Haute Cour de l'Ontario concluait de la même façon. Dans cette affaire, l'avocat du demandeur, de même que le propriétaire d'un local que le demandeur désirait louer, s'informèrent tour à tour auprès d'un préposé de la ville afin de savoir s'il était possible d'exploiter un restaurant à cet endroit. La réponse de ce préposé ayant été, dans les deux cas, positive, le demandeur, se fiant à ce renseignement, déposa auprès du service de la construction une demande de permis accompagnée d'un plan détaillé des réparations à être effectuées. Ce permis lui fut accordé en septembre 1969. Quelque temps plus tard, Milne, commissaire de la construction, écrivit au demandeur pour l'informer que son permis était révoqué parce qu'il lui avait été émis contrairement aux dispositions d'un règlement de la ville. Et, lorsque Gadutsis demanda au préposé quel était le problème, ce dernier lui avoua : « Sorry, I made a mistake »²⁹⁸.

Dans sa poursuite en indemnisation contre la ville, le demandeur, référant à l'arrêt *Windsor Motors Ltd.*²⁹⁹, alléguait la négligence du préposé. Toutefois, bien que dans cet arrêt *Windsor* le juge « treated the negligent giving of information and the subsequent issue of a permit as one act »³⁰⁰, le demandeur préféra faire « a distinction between the period of time prior to the issuance of a building permit and the period afterwards and made a separate claim for each period based on two different theories of liability. The first claim was based on the negligent misrepresentation [...]. The second claim was based on the negligent act of the corporation in issuing the building permit »³⁰¹.

297. (1973) 34 D.L.R. (3d) 455. Voir également, *Roman Corporation Ltd. v. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd.*, *supra*, note 138; *Sharadan Builders Inc. v. Mahler and Town of Milton*, (1977) 17 O.R. (2d) 161; *H.L.M. Shoppers Ltd. v. Town of Berwick*, (1977) 82 D.L.R. (3d) 23; *Jung v. District of Burnaby*, (1979) 91 D.L.R. (3d) 592; *Patrick L. Roberts Ltd. v. Sollinger Industries Ltd. and Ontario Development Corporation*, (1978) 84 D.L.R. (3d) 113, pp. 118-120. Voir également *John Bosworth Ltd. v. Professional Syndicated Developments Ltd.*, (1979) 97 D.L.R. (3d) 112, où le juge acceptait les conclusions de l'arrêt *Hedley Byrne*, mais refusait de les appliquer aux faits de la cause. Les pages qui suivent ont été reproduites par le professeur Patrice GARANT dans son traité : *supra*, note 217, p. 942 et ss.

298. *Id.*, p. 456.

299. *Supra*, note 287.

300. *Supra*, note 297, p. 458.

301. *Id.*, p. 457.

Pour sa part, le défendeur mentionna d'abord qu'il ne faisait aucune différence « whether the negligent statement was made directly over the telephone or whether a permit was issued erroneously. The action was based on economic loss resulting from misinformation »³⁰². De toutes façons, ajouta-t-il, « whether or not they were careless and whether or not the plaintiffs suffered damage as a result, the defendants must succeed on the ground that no duty was owed by them, since the plaintiffs were not their contemplation at the time the information was given »³⁰³.

Après avoir admis que le préposé de la ville avait été négligent, le juge Parker concluait qu'il était « now settled law that where there is a duty to be careful negligent misrepresentation affords a cause of action »³⁰⁴. Et, poursuivait-il plus loin :

In the present case, the employees in the zoning department of the municipality were there to give out information as to zoning. The city employees in the zoning department must have known that persons inquiring would place reliance upon what they said. Mr. Shimski gave out incorrect information in the course of his employment directly to the person seeking information. Under these circumstances, I find that the municipality owed a duty of care [...], that it failed to discharge such duty and that as a consequence, the plaintiffs suffered loss.³⁰⁵

Quant au second volet de la poursuite, l'émission du permis lui-même, le juge écrivait que « when the Building Commissioner issued a building permit he, or his employees, must have known that the person to whom it was issued might rely on it and a duty of care was owed to such person. The plaintiffs were within the ambit of the risk and suffered damages as a result »³⁰⁶.

Enfin, l'avocat du défendeur objectait que Gadutsis bénéficiait à ce moment-là des services d'un avocat et qu'un « client is entitled to expect his solicitor will make a proper search and read any zoning by-laws before advising him thereon »³⁰⁷. Ce à quoi le juge répondit : « I cannot find on the evidence that when the employees of the city were giving out information as

302. *Id.*, p. 458.

303. *Ibid.*

304. *Ibid.*

305. *Id.*, p. 459.

306. *Ibid.* Voir également *Barnes v. Commonwealth of Australia*, (1937) 37 S.R. (N.S.W.) 511 où le juge Davidson de la Cour suprême des New South Wales écrivait : « ... if a person doing an official act, ... recognised... that he was communicating some serious information which might possibly affect the recipient's feelings strongly, surely he owed some duty to that person to take care that the information which he was communicating was correct », p. 515; *Hall v. Canterbury Municipal Council*, (1974) 1 N.S.W.L.R. 300; *G.J. Knight Holdings Pty Ltd. v. Warringah Shire Council*, (1975) 2 N.S.W.L.R. 796.

307. *Id.*, p. 460.

to zoning it was contemplated that an examination would be made in each case by a solicitor on behalf of the person inquiring »³⁰⁸. Le juge Parker donnait ainsi raison au demandeur et lui accordait l'indemnité réclamée.

Il est donc affirmé dans cette décision que les agents de l'Administration qui, dans le cours de leur emploi, donnent des renseignements aux administrés ont le devoir d'être prudents puisque ces derniers, sachant qu'ils s'adressent à l'autorité compétente, se fient à ces informations. Il y est de plus affirmé que ces administrés n'ont pas à vérifier eux-mêmes ou par l'entremise d'un avocat, la véracité de ces renseignements^{308a}.

Enfin, dans l'arrêt *Porky Packers v. Town of the Pas and Tawse*³⁰⁹ alors qu'en première instance le juge s'attarda davantage à discuter de la faute de la victime elle-même, les juges de la Cour d'appel du Manitoba et de la Cour suprême tentèrent d'appliquer les conclusions de l'arrêt *Hedley Byrne* aux faits de la cause.

Dans cette affaire, la compagnie demanderesse dont l'un des actionnaires, Tawse, était membre du conseil municipal, avait obtenu, avec l'assentiment du préposé de la ville et de la commission consultative d'urbanisme, un permis l'autorisant à construire un abattoir sur un terrain qu'elle avait d'ailleurs acheté de la municipalité défenderesse. Avant que ne commencent les travaux, des citoyens s'étaient opposés au projet mais le conseil municipal, ignorant leurs protestations, avait, par un nouveau vote, réaffirmé sa décision et confirmé la vente du terrain pour la construction d'un abattoir. Les opposants réclamèrent alors en justice l'annulation de la résolution municipale.

Le juge leur donna raison en concluant que « because of the part played by councillor Tawse in deliberations leading to the resolution to sell and confirmation of that decision, the proceedings were voided by s. 326 of *The Municipal Act*³¹⁰ » et que « the proposed industry was banned by s. 7.9 of the planning scheme »³¹¹.

Le maire assura alors le demandeur Tawse que « the Town would take the necessary action to amend the planning by-law or otherwise do what might be necessary to confirm plaintiff's right to continue in business... »³¹².

308. *Ibid.* Voir cependant *John Bosworth Ltd. v. Professional Syndicated Developments Ltd.*, *supra*, note 297, p. 123; *Virdi and Thompson-Nicola Regional District v. Inland Feeders Ltd.*, (1982) 1 W.W.R. 551.

308a. Le professeur Patrice GARANT a adopté cette conclusion et l'a reproduite dans son traité : *supra*, note 217, p. 943.

309. (1973) 4 W.W.R. 692, (1974) 46 D.L.R. (3d) 83 et (1976) 7 N.R. 569.

310. R.S.M. 1954, ch. 173 maintenant devenu R.S.M. 1970, ch. M-225, art. 123.

311. *Supra*, note 309, p. 697.

312. *Id.*, p. 698.

Effectivement, quelque temps plus tard, le conseil adoptait une résolution visant à modifier le plan d'urbanisme. Résolution qui devait toutefois être refusée par la Commission municipale.

Malgré ces deux décisions, la compagnie continua d'opérer son abattoir, avec l'accord tacite du conseil, jusqu'au renouvellement de son permis d'exploitation qui lui fut refusé.

Contrainte à démolir son abattoir maintenant terminé et en opération puisque, entre-temps, les travaux de construction n'avaient pas été arrêtés, la compagnie poursuivit la ville afin d'obtenir le remboursement de toutes les sommes qu'elle y avait investies. Elle alléguait à ce sujet que « lulled to security by the negligence or mala fides of the defendant, it has lost the cost of its investment and expectation of profit thereon, to wit, the construction and operation of an abattoir... »³¹³. Elle alléguait également la promesse du maire de corriger la situation, l'inefficacité d'arrêter les travaux et le fait « that it was not a party to, and thereby was unaffected by, the proceedings initiated by the notice of motion... »³¹⁴.

Ce à quoi le juge Wilson de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba répondit que « however seriously meant, undertakings of the nature given by the Mayor could not bind the Town or its Council »³¹⁵. Il reconnut toutefois que la corporation municipale était responsable des actes de ses agents mais que, dans l'espèce, le demandeur n'avait droit qu'à une partie des dommages qu'il réclamait puisqu'il y avait lui-même contribué.

Le juge conclut donc, de façon fort laconique, à la responsabilité des divers agents municipaux qui par leur attitude ou leurs paroles avaient incité la demanderesse à construire un abattoir et à persister à l'opérer. Il insista davantage sur la négligence de la demanderesse.

En appel³¹⁶, la ville défenderesse alléguait que les principes exprimés dans les arrêts *Hedley Byrne*³¹⁷ et *Windsor Motors Ltd.*³¹⁸ ne pouvaient être utilisés en l'espèce « on the ground that they are not applicable where there is a contractual relationship between the parties »³¹⁹. La compagnie demanderesse réclamait, pour sa part, l'indemnisation de tous les dommages qu'elle avait subis jusqu'à la fermeture de son entreprise et non pas uniquement jusqu'au dépôt de l'action en annulation. Rendant jugement au nom de la

313. *Id.*, p. 693.

314. *Id.*, p. 697.

315. *Id.*, p. 700.

316. (1974) 46 D.L.R. (3d) 83.

317. *Supra*, note 198.

318. *Supra*, note 287.

319. *Supra*, note 316, p. 89.

Cour d'appel du Manitoba, le juge Matas déclara que « the relationship between the parties [was] not governed by contract »³²⁰. Et, s'appuyant sur les arrêts *Hedley Byrne* et *Windsor Motors Ltd.*, il conclut que

the town owed a duty of care to the company which was not affected by Tawse's position as councillor. The town was negligent in over-looking the provisions of s. 26 [du règlement municipal sur la santé et la propreté], and in omitting to inform Tawse of those provisions, in indicating to Tawse the availability of town land which might be used for an abattoir, in issuing a clear zoning certificate to the company in December, 1969, in encouraging the company to proceed with its building and in facilitating operation of the business until 1970.³²¹

En Cour suprême³²², le juge Spence renversa la décision de la Cour d'appel et conclut, pour divers motifs, que la ville ou ses préposés n'avaient commis aucune faute : premièrement, le préposé de la ville, en omettant d'informer le demandeur Tawse quant à l'existence de l'article 26, n'avait commis aucune faute puisque cet article avait été remplacé ; deuxièmement, comment pourrait-on exiger qu'un « municipal building inspector can be required to exercise a judgment that this building would, unlike others in the province, constitute such a nuisance as would bring it within the prohibition of the by-law », alors qu'un « provincial health inspector had informed members of the council that all over the province slaughter houses existed right in the middle of towns without any nuisance whatsoever »³²³ ; enfin, comme le juge Wilson l'avait d'ailleurs déclaré en première instance, les promesses du maire au demandeur « could not bind the town or its council, and therefore no liability could be assessed upon the town based upon such undertaking »³²⁴.

Le juge Spence affirma de plus que les faits mis en cause ne permettaient pas d'appliquer les principes et conclusions de l'arrêt *Hedley Byrne*. D'une part, le demandeur n'avait pas requis une information « such as that required in the *Hedley Byrne* case »³²⁵. En effet, les renseignements qu'il sollicitait « was not whether there were lands available for a meat processing enterprise but whether there were town-owned lands in M.1, light industrial zone, and also whether the municipality could supply water and sewage facilities »³²⁶.

320. *Id.*, p. 91.

321. *Id.*, p. 96.

322. (1976) 7 N.R. 569.

323. *Id.*, p. 582.

324. *Id.*, p. 583.

325. *Id.*, p. 580. Voir également *John Bosworth Ltd. v. Professional Syndicated Developments Ltd.*, *supra*, note 297, p. 122, où le juge écrivait : « It is one thing, for instance, to rely on serious statements made in the context of business or professional relationship and quite another to rely on those made on informal or social occasions ».

326. *Ibid.*

D'autre part, l'information n'avait pas été donnée, ainsi que le requièrent les conclusions de l'arrêt *Hedley Byrne*, « to a person who has not expert knowledge himself by a person whom the representee believes has a particular skill or judgment in the matter » puisque le demandeur Tawse « had more knowledge than the representor »³²⁷.

Le juge conclut donc que le préposé de la ville n'avait pas vraiment donné une information au demandeur et que, « if there were such representations, they were not relied upon by Mr. Tawse or Porky Packers Ltd. to their detriment but rather Mr. Tawse relied on his own knowledge and judgment throughout »³²⁸.

Comme la jurisprudence québécoise, la jurisprudence de common law considère qu'une information erronée peut constituer une faute parce qu'elle s'avère, en certaines circonstances, un manquement soit à un devoir légal, soit à une norme générale de conduite. Cette norme est d'ailleurs appréciée de la même façon par l'une et l'autre jurisprudence, c'est-à-dire, ainsi que l'écrivait Lord Reid dans l'arrêt *Hedley Byrne*, selon « the objective standard of what the reasonable man would have done »³²⁹.

Il faut toutefois souligner avec insistance que la jurisprudence de common law innove et ouvre de nouvelles possibilités de recours en affirmant que les préposés de l'Administration, même s'ils n'ont pas le devoir légal d'informer les administrés, ont, lorsqu'ils en prennent l'initiative, un devoir normal de prudence puisque, considérant leur poste et leur compétence, les administrés se fient à leurs informations³³⁰. En d'autres termes, ainsi que l'exprime le professeur Fridman, la situation prévue est celle où

one person gratuitously, but otherwise for good reasons, seriously undertook, expressly or by implication, the obligation of providing information or advice

327. *Id.*, p. 583. Voir également *John Bosworth Ltd. v. Professional Syndicated Developments Ltd.*, *supra*, note 297, p. 123 où le juge écrit, à l'appui de son refus d'appliquer les conclusions de l'arrêt *Hedley Byrne*, que l'informateur « is a part-time civic officer, and full-time farmer, and not the town official charged with responsibility for providing zoning information ».

328. *Ibid.*

329. *Supra*, note 198, p. 486.

330. Voir *Hedley Byrne Co. Ltd. v. Heller Partners Ltd.*, *supra*, note 198; *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River*, *supra*, note 287; *Gadutsis v. Milne*, *supra*, note 297. Il en est de même lorsque l'information a été fournie par un préposé d'un organisme gouvernemental. En effet, la Cour d'appel de l'Ontario dans *Roberts Ltd. v. Sollinger Industries Ltd. and Ontario Development Corporation*, (1978) 19 O.R. (2d) 44, après avoir établi qu'aucune relation contractuelle n'existait entre l'Ontario Development Corporation et le demandeur, invoqua les conclusions de l'arrêt *Hedley Byrne* et affirma que « the relationship here [...] was such as to give rise to a duty of care, and the telephone call, in the circumstances in which it was made, called for a considered answer which was not given » p. 50.

to another, at the other's request. The circumstances must be such that the former knew or should have known (and indeed may have intended) that the latter was going to rely on the information or advice for the purpose of some action of his own, and might therefore come to some sort of harm if it were inaccurate or misleading. Whether the harm was physical or financial was irrelevant, though the latter might be more likely in many instances. Hence in such situations it was not enough that the person providing the information or advice was honest: he would have to exercise reasonable care to ensure that the information or advice was not going to be misleading and therefore harmful.³³¹

Quelques années plus tard, le Comité judiciaire du Conseil privé, désirant peut-être limiter ou encadrer davantage ce « duty of care », précisait dans *Montreal Life and Citizens' Assurance Co. v. Evatt*³³², qu'il était également nécessaire « to establish that the one to whom the request is made habitually proffers such information or advice, that he is in the trade, business or profession of giving such information or advice, or, at the very least, purports to occupy such a position »³³³.

Toutefois, « by virtue of their position and their duties », cette exigence supplémentaire est plus facile à remplir dans le cas des préposés de l'Administration publique. Ces derniers peuvent ainsi être obligés

to use a care in the way that they advise the public, or exercise their prerogatives to issue permits and licences which enable members of the public to do certain things otherwise not allowed. *Virtute officii*, such people must use reasonable care in the way they perform their work in addition to their duty to act honestly and in the public interest.³³⁴

La jurisprudence de common law innove de plus en affirmant également que les administrés n'ont pas à vérifier eux-mêmes, ou par l'entremise d'un avocat, la véracité des renseignements qui leur sont fournis par les préposés de l'Administration publique³³⁵.

Exceptionnellement, lorsqu'il s'agit d'une information erronée donnée par un ministre, sur le parquet de la Chambre, les juges, invoquant

331. G.H.L. FRIDMAN, *supra*, note 249, p. 6. L'auteur mentionne d'ailleurs à ce sujet que « such a broad, sweeping enunciation of the law at once changed the face of the common law with respect to innocent but negligent misrepresentations, and opened the door wide to an entirely new field of operations for the law of tort in general and the law of negligence in particular », p. 7.

332. [1971] 1 All E.R. 150.

333. G.H.L. FRIDMAN, *supra*, note 249, p. 9. Dans un article subséquent, « Negligent Misrepresentation: A Postscript », (1976) 22 *McGill L.J.* 649, l'auteur semble préconiser que les cours canadiennes n'acceptent pas cette restriction : « there may to still be a chance for the courts in Canada to extend the scope of liability if they refuse to adopt the somewhat narrower attitude of the Privy Council in the *Evatt* case », p. 657.

334. *Id.*, p. 16.

335. Voir *Gadutsis v. Milne*, *supra*, note 297. Voir cependant *John Bosworth Ltd. v. Professional Syndicated Developments Ltd.*, *supra*, note 297, p. 123.

l'immunité parlementaire, semblent attacher moins d'importance à en déterminer le caractère fautif.

Il en est ainsi dans l'arrêt *Roman Corporation Ltd v. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd.*³³⁶ où la compagnie demanderesse réclamait l'indemnisation des pertes qu'elle avait subies à cause des déclarations faites en Chambre par le premier ministre Trudeau et le ministre Greene. Comme l'avaient fait auparavant le juge de première instance et les juges de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge Martland de la Cour suprême rejeta cette demande. Selon lui, en effet,

un énoncé de politique fait de bonne foi par un ministre de la Couronne relativement à l'intention du gouvernement d'adopter une législation du genre ne peut, [...] donner lieu à une réclamation délictuelle pour incitation à rupture de contrat, si les parties au contrat choisissent, à la lumière de cet énoncé, de ne pas exécuter le contrat.³³⁷

Ainsi, dans certaines circonstances, une information erronée peut constituer une faute génératrice de responsabilité. Mais qu'en est-il des autres éléments nécessaires pour obtenir une indemnisation?

2.2.2. L'information erronée et les autres éléments nécessaires pour engager la responsabilité civile

Pour engager la responsabilité civile de l'Administration publique, il ne suffit pas que l'information erronée ait été considérée comme étant une faute. Encore faut-il que la victime n'ait pas elle-même participé à la faute et contribué au dommage qu'elle a subi. Il faut également qu'il y ait un dommage et qu'il existe un lien de causalité entre la faute, l'information erronée, et ce dommage; en d'autres termes, l'information erronée doit avoir provoqué le dommage. Il est enfin nécessaire, à cause des exigences du droit public, que cette faute ait été commise par un préposé de l'Administration publique dans l'exercice de ses fonctions.

2.2.2.1. La faute du plaignant

Pour obtenir l'indemnisation complète du dommage qu'il a subi, le plaignant³³⁸, victime d'une information erronée, ne doit pas avoir été lui-même négligent ou fautif. Les juges ont d'ailleurs eu l'occasion de discuter de cette question dans quelques-uns des arrêts déjà cités.

336. *Supra*, note 138.

337. *Supra*, note 143, [1973] R.C.S. 820, p. 829.

338. Le plaignant qui peut invoquer la responsabilité de l'Administration publique est celui à qui l'information a été donnée ou à qui elle était destinée. Cependant, comme le mentionne Colin S. PHEGAN dans « Public Authority Liability in Negligence », (1976) 22

Parmi ceux-ci, il est des cas où les juges n'ont retenu que la faute de la victime. Dans *Cité de Verdun c. Thibault*³³⁹, la cour concluait non seulement que la cité, par sa préposée, n'avait commis aucune faute en informant mademoiselle Thibault, mais également que cette dernière avait été négligente en ne consultant pas immédiatement un médecin, aggravant ainsi l'importance du dommage qu'elle subissait. De la même façon, dans l'arrêt *Cleveland-Cliffs Steamships Co. c. R.*³⁴⁰, les juges ont conclu que l'échouage du navire de la demanderesse était davantage le fruit de la mauvaise navigation exécutée par ses employés que des informations données par les agents de l'Administration. Selon le juge Hyndman en effet, « under the circumstances existing prior to his approaching Gibbons point, considering the size of the ship, the proper procedure was to stop dead and seriously consider how best to continue, instead of going even dead slow »³⁴¹.

McGill L.J. 605, « the English Court of Appeal in *Ministry of Housing and Local Government v. Sharp* [*supra*, note 296], ignored the limitation and extended the right to recover for economic loss to those who might foreseeably be affected by the release of inaccurate or misleading information », p. 607. Selon PHEGAN, il s'agit d'un arrêt « unique » et « exceptionnel » dont l'influence « may therefore be confined within the narrowest possible limits » même si, par ailleurs, cette décision « demonstrates the possibility of accommodating the law of negligence to the particular liability of government bodies dispensing information and the somewhat oblique use which can be made of *Hedley Byrne* [*supra*, note 198] », p. 608.

Dans *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, (1969) 4 D.L.R. (3d) 509, confirmée par la Cour d'appel du Manitoba, (1970) 12 D.L.R. (3d) 124 et par la Cour suprême du Canada, *supra*, note 193, où le plaignant était une compagnie non encore constituée et ne possédant aucun intérêt dans les terrains concernés au moment où l'information lui avait été fournie, le juge LASKIN écrivait, en *obiter dictum*, « that he would not exclude the company from the class of those to whom a duty was owed [si toutefois c'était le cas] merely because of this later acquisition of legal personality and interest in the land », p. 966.

Dans *Porky Packers Ltd.*, *supra*, note 316, le défendeur alléguait qu'au moment où l'information mise en cause avait été donnée à la compagnie demanderesse, elle n'était pas encore incorporée et qu'elle ne pouvait, en conséquence, avoir été victime d'une faute. Ce à quoi le juge MATAS de la Cour d'appel du Manitoba répondit « that the principles relied on by counsel for the town, with respect to pre-incorporation contracts, have no application to the circumstances of this case, particularly in light of s. 142 of the *Companies Act* (now R.S.M. 1970, c. C-160, s. 159) », p. 90. Selon FRIDMAN, *supra*, note 249, la Cour d'appel a alors saisi l'opportunité « to create liability in negligence for a misrepresentation made to another party, not the plaintiff, on the faith of which the plaintiff was alleged to have suffered loss », p. 26. Cependant, poursuit-il, il s'agit là d'une « instance of a very liberal view of the law, based upon incorrect principle, and leading to results that are disruptive of logic, as well as unjustified in terms of that elusive concept "justice" », p. 27.

339. *Supra*, note 200.

340. *Supra*, note 267.

341. *Id.*, p. 262.

Davantage, dans la cause *Gagnon c. Corporation de la paroisse de Saint-Alphonse-de-Rodriguez*³⁴², le juge Salvas de la Cour supérieure conclut à la faute du plaignant lui-même en invoquant la maxime « nul n'est censé ignorer la loi ». Il décida en effet que la responsabilité de la municipalité n'était pas engagée par une information erronée donnée par son secrétaire-trésorier relativement à l'existence d'un règlement parce qu'il n'était pas du devoir de ce dernier de le faire et qu'il appartenait au demandeur d'en connaître l'existence puisque nul n'est censé ignorer la loi.

Quelques années auparavant, dans *St-Laurent c. Cité de Montréal*³⁴³, il est intéressant de constater, même s'il ne s'agit pas vraiment de la transmission d'une information erronée mais de la délivrance d'un permis, que le juge Desaulniers de la Cour supérieure conclut de la même façon tout en précisant pourtant qu'il aurait dû en être autrement. Dans cette affaire, le demandeur, qui désirait construire et exploiter une salle de danse, avait déposé une demande de permis auprès du comité exécutif de la ville qui le lui avait accordé. Quelque temps plus tard, la ville révoquait ce permis en alléguant qu'en vertu de l'article 29 du règlement 432, il appartenait au trésorier de l'émettre et non au comité exécutif. Puisqu'au moment de la révocation de son permis les travaux de construction étaient déjà commencés, le demandeur réclama de la ville le remboursement des dommages qu'il subissait.

Le juge Desaulniers reconnut que le comité exécutif n'avait pas le droit d'octroyer un tel permis. Il refusa cependant d'accorder l'indemnité que réclamait le demandeur en mentionnant que ce dernier « qui ne pouvait ignorer la loi, devait savoir que ce permis du comité exécutif était illusoire »³⁴⁴. Selon le juge, le demandeur avait donc été négligent en ignorant la loi et était l'artisan du dommage qu'il subissait. Il précisa toutefois qu'il en aurait été autrement, s'il avait pu juger en équité. « En toute justice, écrivait-il, je crois que la cité de Montréal devrait indemniser le demandeur et je ne doute pas qu'elle le fasse. Ce dernier, qui n'est pas rompu aux subtilités légales, avait tout lieu de croire que le comité exécutif avait les pouvoirs qu'en réalité il s'arrogeait à tort »³⁴⁵.

Dans d'autres décisions, au contraire, les juges ont conclu que le plaignant n'avait commis aucune faute. Ce fut le cas dans *Gadutsis v. Milne*³⁴⁶, où le défendeur prétendait que le demandeur avait été négligent en n'exigeant pas que son avocat fit les recherches nécessaires dans le règlement

342. *Supra*, note 246.

343. (1932) 70 C.S. 553.

344. *Id.*, p. 554.

345. *Ibid.*

346. *Supra*, note 297. Voir également *87118 Canada Ltd. c. R.*, *supra*, note 229, p. 105.

de zonage de façon à bien l'informer. Ce à quoi le juge répondit que les employés d'une municipalité qui donnent des informations aux administrés ne peuvent s'attendre à ce que dans chaque cas la véracité de ces informations soit vérifiée par un avocat³⁴⁷.

Dans la cause *Lindsay c. R.*³⁴⁸, la cour, pour d'autres motifs, conclut que la plaignante n'était pas responsable. La Couronne alléguait en effet que la demanderesse, par sa présence sur les lieux de l'explosion, avait accepté les risques inhérents à une telle activité et que la maxime *volenti non fit injuria* s'appliquait. Selon le juge Cameron, il ne suffisait pas que la demanderesse sût « that the detonation of explosives could be a dangerous operation unless proper precautions were taken »³⁴⁹ pour que la maxime s'appliquât. « It must also be shown that she fully appreciated the danger and voluntarily accepted the risk³⁵⁰. » Ce que la demanderesse, précisa le juge, n'était pas en mesure d'apprécier.

Moreover, she was not made aware of the possible danger by any adequate warning. It is manifest that under the circumstances she relied — and was quite entitled to do so — on the skill, care and special knowledge of those in charge of the operations. When with others she was directed to the 'safe area', she was entitled to assume that it was in fact a safe area.³⁵¹

La Couronne alléguait également que si l'un de ses préposés avait été négligent, la demanderesse l'avait été aussi en n'étant pas suffisamment prudente dans les circonstances, en n'obéissant pas aux avertissements « lie down » ou « take cover » ou en ne s'éloignant pas du lieu de l'explosion. Le juge Cameron déclara à ce sujet que les avertissements n'avaient pas été donnés de façon adéquate et que la demanderesse n'avait pas été inattentive.

Moreover, I am satisfied that when she carried out the only order that came to her attention — namely, to go south of the shack — she, like any other reasonable person, would assume that that area was a safe place, chosen as such by those in charge and that nothing further needed to be done on her part to avoid danger and ensure her safety. I am quite unable to find that in remaining standing in that area — and that is the only negligence alleged against her — she acted other than a reasonable person would do. In my opinion, the defendant has not proven any contributory negligence on the part of Mrs. Lindsay.³⁵²

La cour confirmait donc, encore une fois, qu'il est normal que les administrés se fient aux informations données par les personnes compétentes et en autorité.

347. *Id.*, p. 460.

348. *Supra*, note 278.

349. *Id.*, p. 199.

350. *Ibid.*

351. *Ibid.*

352. *Id.*, p. 200.

Enfin, dans certains autres cas, la cour a partagé la responsabilité entre l'Administration publique et le plaignant. Il en fut ainsi dans la cause *Jensen c. Cité de Montréal*³⁵³, où le juge Rothman de la Cour supérieure reconnut d'abord la faute de la ville qui, en laissant un feu de circulation en opération alors que la rue était impraticable, avait donné une mauvaise information aux automobilistes. Mais il retint également la faute du plaignant qui, en conduisant à une vitesse excessive, avait lui-même contribué au dommage qu'il subissait. Selon le juge, « if Jensen had been travelling within the speed limit and had paid attention to the signs, he should have been able to stop his automobile and avoid the hazard »³⁵⁴.

Il en fut également ainsi dans *Porky Packers Ltd v. Town of the Pas and Tawse*³⁵⁵, où le juge partagea la responsabilité entre les parties en déclarant que le demandeur Tawse, qui était à la fois actionnaire de la compagnie demanderesse et membre du conseil municipal, devait être au fait des protestations suscitées par la construction de l'abattoir de la compagnie et, surtout, du dépôt d'une requête en annulation de la résolution municipale à ce sujet. Ces faits auraient normalement dû amener Tawse et ses associés à douter de la légalité de leur projet et les inciter à arrêter les travaux. Il n'en fut rien. Selon le juge, bien qu'ils ne pouvaient prétendre ignorer l'existence des protestations des citoyens, les dirigeants de la compagnie demeuraient pourtant libres d'y attacher peu d'importance. Il en était cependant autrement du dépôt de la requête en annulation. « From that time on, plaintiff knew, or ought to have known, that it would proceed thence at its peril, and this notwithstanding the promises or assurances, whatever their nature, held out by the Mayor on behalf of defendant Town »³⁵⁶. Le juge conclut donc que la compagnie n'avait droit qu'au dédommagement des pertes qu'elle avait subies jusqu'au dépôt de l'action en annulation.

Par contre, la Cour d'appel du Manitoba refusa d'accepter « that it was incumbent on the company to stop construction when motion to quash was launched, nor as soon as objections had been raised by Kennedy and Gibson »³⁵⁷. Davantage, le juge Matas affirmait qu'il était « quite understandable that the company would proceed when the encouraging attitude of the town is considered and when the company was led to believe that a solution would be worked out to permit operation of the business »³⁵⁸. Il conclut donc « that the company's claim ought not to be limited to its costs only up

353. *Supra*, note 210. Voir également *Bélisle c. P.G. du Québec*, *supra*, note 200.

354. *Id.*, p. 487.

355. *Supra*, note 309.

356. *Id.*, p. 700.

357. *Supra*, note 316, p. 96.

358. *Id.*, p. 97.

to October 10, 1969 »³⁵⁹. Ainsi, la compagnie devait être indemnisée de tous les dommages qu'elle avait subis jusqu'à la fermeture de son entreprise et non pas uniquement jusqu'au dépôt de l'action en annulation.

Il n'est pas sans intérêt de souligner que dans *Gagnon c. Corporation de la paroisse de Saint-Alphonse-de-Rodriguez*³⁶⁰ et dans *St-Laurent c. Cité de Montréal*³⁶¹, les juges québécois ont été plus exigeants envers le plaignant. Ils ont en effet retenu la faute de ce dernier en invoquant que nul n'est censé ignorer la loi. Selon eux, en ne s'informant pas ainsi que cette règle l'y obligeait, le plaignant était victime de sa propre turpitude. Ces jugements sont toutefois peu nombreux et peu récents; d'ailleurs, dans *St-Laurent*, le juge mentionnait, en *obiter*, qu'il aurait préféré conclure d'une façon différente s'il lui avait été possible de juger en équité et non en droit. Pourtant, récemment, en 1973, dans *Gadutsis v. Milne*³⁶², un juge de common law répliquait à un tel argument que les administrés sont justifiés de se fier aux informations fournies par des personnes compétentes et en autorité. Davantage, il ajoutait que les administrés n'ont pas à vérifier eux-mêmes la véracité de ces informations. Face à l'abondance actuelle de la législation, cette attitude n'est-elle pas plus réaliste?

2.2.2.2. Le dommage et le lien de causalité entre ce dommage et la faute

Pour obtenir une indemnisation, il est nécessaire que la victime d'une information erronée ait subi un dommage et que ce dernier soit la conséquence de cette information. En d'autres termes, il doit y avoir un lien de causalité entre l'information erronée et le dommage subi. Quelques uns des arrêts déjà cités ont d'ailleurs suscité des commentaires à ce propos.

Dans l'arrêt *Blois v. The City of Halifax*³⁶³, le demandeur réclamait non seulement le dédommagement de la perte qu'il avait subie en se fiant à une information erronée donnée par un préposé de la ville lors de l'achat d'un terrain mais aussi le dédommagement de la perte qu'il subissait en étant incapable de céder ce terrain à la « Relief Commission ». Les juges de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse décidèrent que ces derniers dommages

359. *Ibid.*

360. *Supra*, note 246.

361. *Supra*, note 343. Voir également *Séguin c. Ville de Longueuil, C.S.*, Montréal, n° 500-05-010-513-743, 9 janv. 1979, pp. 6 et 9.

362. *Supra*, note 297. Voir également *87118 Canada Ltd. c. R.*, *supra*, note 229, p. 106. Voir cependant *John Bosworth Ltd. v. Professional syndicated Developments Ltd.*, *supra*, note 297, p. 123.

363. *Supra*, note 261.

n'étaient pas « the direct but the remote consequence of the negligence of which he complains »³⁶⁴ et refusèrent de les lui accorder.

De la même façon, dans *Couture c. R.*³⁶⁵, la Couronne alléguait que la faute reprochée à ses préposés par le demandeur n'était pas la véritable cause du dommage dont il réclamait l'indemnisation. Le juge Pratte après avoir admis, d'une part, que les préposés de la Couronne avaient, en écrivant au demandeur, commis une faute que n'auraient pas faite des fonctionnaires normalement prudents et diligents et reconnu, d'autre part, que le demandeur avait subi un dommage parce qu'il croyait, à tort, qu'il avait déjà ou qu'il obtiendrait certainement l'autorisation d'exploiter la station de réception qu'il était à construire, conclut que la faute alléguée n'était pas la cause du dommage réclamé. Selon lui, en effet, il semblait évident que le plaignant aurait été victime de la même erreur même si les préposés ne lui avaient pas donné cette information erronée.

2.2.2.3. Le lien de préposition

Pour engager la responsabilité de l'Administration publique, il est nécessaire que l'auteur de la faute ait été l'un de ses préposés dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi, la victime d'une information erronée doit démontrer que la personne qui lui a donné cette information était à l'emploi de l'Administration et qu'elle était alors dans l'exercice de ses fonctions.

Dans *Cité de Verdun c. Thibault*³⁶⁶, les juges conclurent que l'informateur n'était pas le préposé de la municipalité. Ils déclarèrent, en effet, qu'une infirmière, préposée de la municipalité, cessait de l'être lorsqu'elle était auprès d'un malade puisqu'à ce moment-là, les autorités municipales ne pouvaient plus lui donner de directives. Ainsi, dans l'exercice de ses fonctions professionnelles, l'infirmière était soustraite à l'autorité de la municipalité de sorte que si elle commettait une faute, cette dernière n'en était pas responsable.

Le juge Pratte précisait pour sa part, dans *Couture c. R.*³⁶⁷, que l'acte d'un préposé est accompli dans l'exécution de ses fonctions lorsque cet acte est accompli par le préposé dans le but de remplir la tâche qui lui est confiée. En l'espèce, il était, selon lui, indiscutable que les préposés de la Couronne, en écrivant au requérant, n'avaient d'autre but que de remplir la tâche qui était la leur, c'est-à-dire informer les requérants d'un permis du sort réservé à

364. *Id.*, p. 243.

365. *Supra*, note 217.

366. *Supra*, note 200.

367. *Supra*, note 217. Voir également *Lindsay c. R.*, *supra*, note 278.

leur demande. Ainsi, concluait-il, au moment de commettre la faute reprochée, les préposés de l'Administration étaient dans l'exécution de leurs fonctions.

Dans *Windsor Motors Ltd. v. District of Powell River*³⁶⁸, la municipalité alléguait qu'en vertu de la loi, la tâche de son préposé consistait à émettre des permis mais uniquement aux requérants dont la demande satisfaisait aux exigences de la loi et des règlements et non pas, comme c'était le cas en l'espèce, aux requérants dont le projet de construction contrevenait au règlement de zonage. Ainsi, en émettant un permis en faveur du demandeur, son préposé n'agissait plus, selon elle, dans le cadre de ses fonctions. Le juge rejeta cette prétention en mentionnant qu'en vertu de la loi, le préposé était autorisé à émettre un tel permis et qu'il importait peu que sa décision soit bonne ou mauvaise puisque, dans un cas comme dans l'autre, il l'avait prise dans le but de remplir la tâche qui lui avait été confiée.

Au contraire, dans *Gagnon c. Corporation de la paroisse de Saint-Alphonse-de-Rodriguez*³⁶⁹, le juge décida qu'il n'était pas dans les attributions du secrétaire-trésorier de la municipalité de faire des recherches de règlement pour le compte d'un administré et que s'il le faisait, il n'agissait pas dans le cadre de ses fonctions.

Conclusion de la deuxième partie

Ainsi, en droit québécois comme en common law, une information erronée fournie par un agent de l'administration publique peut engager la responsabilité de celle-ci. Dans l'un et l'autre cas, la jurisprudence a en effet affirmé qu'une information erronée peut être considérée comme une faute parce que, selon les circonstances, elle peut constituer un manquement soit à un devoir légal soit à une norme générale de conduite appréciée selon le critère du modèle abstrait.

Cependant, dans cette recherche du caractère fautif d'une information erronée, les juges de common law ont été plus innovateurs en affirmant que les préposés de l'Administration, même s'ils n'ont pas le devoir légal d'informer les administrés, ont, lorsqu'ils en prennent l'initiative, compte tenu de leur poste et de leurs compétences, un devoir de prudence. Ils motivèrent d'ailleurs cette attitude en mentionnant, entre autres, que les administrés, sachant qu'ils s'adressent à l'autorité compétente, se fient aux informations qu'elle donne et qu'ils sont justifiés de le faire.

368. *Supra*, note 287.

369. *Supra*, note 246. Voir également *Lemoine c. Ville de St-Henri*, *supra*, note 200; *Gunn and Company Ltd. c. R.*, *supra*, note 253; *Séguin c. Ville de Longueuil*, *supra*, note 361.

Il serait possible, en droit québécois, d'arriver au même résultat en imposant un tel devoir de prudence aux préposés de l'Administration publique puisque, selon les propos du juge Noël dans l'arrêt *ABC Realty Corporation c. R.*³⁷⁰, les conclusions de l'arrêt *Hedley Byrne* « could also be sustained under the *Civil code* »³⁷¹. D'ailleurs, récemment, le juge Addy de la Cour fédérale dans la cause *87118 Canada Ltd. c. R.*³⁷² écrivait que

selon une interprétation juste et moderne de l'article 1053 du *Code civil* de la province de Québec, comme dans les juridictions de common law maintenant, si quelqu'un se fait connaître ou est connu comme investi de connaissances, de renseignements ou de compétences particulières dans un domaine donné et qu'il offre des conseils ou donne des renseignements à quiconque, il le sait ou devrait le savoir, y ajoutera vraisemblablement foi, il est aujourd'hui tenu de par la loi d'exercer une prudence raisonnable en fournissant ces conseils ou ces renseignements, et un manquement à cette obligation ouvrira droit à une action en dommages pour tout préjudice qui en aurait directement résulté.³⁷³

Il serait surtout possible d'arriver à ce résultat en utilisant davantage le critère du modèle abstrait pour déterminer la responsabilité de l'informateur. En effet, plutôt que de chercher à découvrir si en donnant une information erronée le préposé de l'Administration a manqué à un devoir légal, il y aurait lieu de se demander si une autre personne aussi informée, détenant le même poste et sachant qu'à cause de ces connaissances et de ce poste les gens se fient aux informations qu'elle donne, aurait agi de la même façon ou d'une façon aussi négligente. Le professeur Fridman mentionne d'ailleurs que le devoir de prudence imposé aux préposés de l'Administration par les juges de common law « with regard to making statements, giving advice and so on, involves the imposition of the responsibility to be as accurate as can be expected of a reasonable man in his position, with his skill and knowledge, in the circumstances of the case »³⁷⁴.

La jurisprudence québécoise et la jurisprudence de common law ont également précisé que l'information erronée, pour engager la responsabilité de l'Administration, devait avoir été fournie par l'un des agents de celle-ci dans l'exercice de ses fonctions et qu'elle devait avoir été la cause du dommage subi. Enfin, les juges ont pris soin de mentionner que le plaignant ne devait pas avoir lui-même participé à la faute et ainsi contribué au dommage qu'il subissait.

À ce sujet, dans certains arrêts québécois, dont la conclusion peut toutefois être nuancée, les juges ont retenu la faute du plaignant en

370. *Supra*, note 196.

371. *Id.*, p. 1020.

372. *Supra*, note 229.

373. *Id.*, p. 103.

374. G.H.L. FRIDMAN, *supra*, note 249, p. 30.

invoquant que nul n'est censé ignorer la loi. Pour sa part cependant, la jurisprudence de common law innove encore une fois en affirmant que le plaignant n'a pas à vérifier lui-même la véracité d'une information. N'est-elle pas en cela plus conforme à la réalité contemporaine qui fait qu'un citoyen, même averti, ne peut connaître toute la législation ? Il appartient davantage aux préposés en place de bien connaître les limites de leurs pouvoirs. Le professeur Waline écrivait d'ailleurs à ce sujet que

les industriels peuvent à bon droit penser que lorsqu'un ministre des Finances prend des engagements c'est qu'il a le droit de le faire. [...] peut-on reprocher, poursuivait-il, à de simples particuliers non juristes [...] de s'être trompés sur les pouvoirs du ministre alors que celui-ci s'y était lui-même trompé, lui qui est assisté de conseillers choisis dans l'élite de la fonction publique (l'inspection des finances) et qui, au surplus, a le privilège de pouvoir consulter les meilleurs juristes de droit public qu'il y ait en France, à savoir le Conseil d'État, lorsqu'il hésite sur les limites de ses pouvoirs.³⁷⁵

En somme, les cas sont peu nombreux dans la jurisprudence québécoise où les administrés ont poursuivi l'Administration publique en responsabilité en se fondant sur une information erronée. Cette situation peut s'expliquer par le fait que, d'une part, ce recours n'est pas assez connu et que, d'autre part, l'issue en est encore trop incertaine. Pourtant, le droit québécois est apte à donner gain de cause aux administrés et l'a d'ailleurs déjà fait.

En France, où les litiges engageant la responsabilité de l'État sont entendus devant une juridiction administrative spécialisée et selon un droit distinct de celui qui sanctionne la conduite des particuliers, qu'advient-il d'une réclamation fondée sur une information erronée fournie par un agent de l'administration ?

En droit québécois et en common law, la responsabilité est fondée sur la faute alors qu'en France elle est fondée sur le droit de chaque citoyen à un fonctionnement adéquat des services étatiques. Ainsi, la faute qui peut engager la responsabilité de l'État est la faute de service, c'est-à-dire « celle qui résulte d'un fonctionnement défectueux du service déterminé par rapport à ce qu'aurait dû être un fonctionnement normal, dans les circonstances de l'affaire »³⁷⁶.

Après avoir établi qu'il s'agit d'une véritable promesse et non pas seulement d'une indication, d'une intention, le plaignant devra donc démontrer que l'information qu'il allègue, constitue une faute de service soit

375. M. WALINE, « La responsabilité du fait d'engagements illégalement pris au nom de l'État », (1964) *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 799, p. 806; J.-M. ANDRÉ, « La responsabilité de la puissance publique du fait de diverses formes d'engagements non contractuels de l'Administration », (1976) *A.J.D.A.* 20, p. 29.

376. R. DUSSAULT, *supra*, note 9, p. 1469.

parce qu'elle est illégale, soit qu'elle a été démentie ou non suivie par l'Administration, soit qu'elle est inexacte ou incomplète. Il est également nécessaire que cette information ait été fournie au plaignant lui-même et non à des tierces personnes, et ce, par un service compétent qui ne l'a pas fait à titre bénévole ou gracieux. Enfin, la victime ne doit pas avoir participé à la faute et l'information doit avoir causé un dommage.

Ainsi, parce que la responsabilité de l'État est fondée sur le droit pour chaque citoyen à un fonctionnement adéquat des services publics, le système français semble plus efficace pour assurer la protection des citoyens que ne l'est l'application des principes du droit privé de la responsabilité à l'activité étatique comme c'est le cas en droit québécois et en common law. D'ailleurs, les cas où des citoyens ont poursuivi l'Administration publique en responsabilité fondée sur une information erronée sont plus nombreux en France qu'ici. Et ces cas sont fort diversifiés quant au contenu de l'information alléguée, aux faits et circonstances qui les animent, au statut de l'informateur et aux conclusions qu'ils suscitent³⁷⁷.

Conclusion

Comme il a été démontré, l'administré qui a été induit en erreur par une information erronée qu'un préposé de l'Administration publique lui a donnée, dispose de deux recours judiciaires : l'un en reconnaissance de légalité pour demander que l'Administration soit tenue de respecter le contenu de cette information, l'autre en responsabilité pour réclamer l'indemnisation du préjudice qu'il a subi à cause de cette information.

En cette matière, l'issue d'un recours en reconnaissance de légalité s'avère non seulement incertaine, à cause de courants jurisprudentiels difficilement réconciliables, mais également souvent critiquable, à cause des conséquences négatives qu'elle entraîne. En effet, selon le point de vue traditionnellement exprimé par les tribunaux, nul n'est censé ignorer la loi et l'Administration n'est pas liée par une information dès qu'il y a eu excès de juridiction ; ce qui, compte tenu de l'abondance et de la complexité de la législation, est fort sévère envers l'administré. Par ailleurs, selon l'approche nouvellement adoptée par certains juges, l'Administration est liée par une information même s'il n'est pas évident que cette dernière soit *intra vires* ; ce qui, tout en favorisant l'administré, risque pourtant de laisser subsister des illégalités au détriment de l'Administration et de la collectivité.

377. Voir J.-M. ANDRÉ, *supra*, note 375 ; voir également J. MOREAU, « Responsabilité de la puissance publique, dommages résultant de diverses fautes de l'Administration », *Juris-classeur administratif*, fascicule 721, 5 — 1977.

À cet égard, le recours en responsabilité est plus adéquat puisqu'il permet, à la fois, de satisfaire l'administré en l'indemnisant et de faire disparaître la conséquence d'une telle information, évitant ainsi que des illégalités soient maintenues. Pourtant, à court terme, afin de protéger plus adéquatement les administrés, il serait souhaitable, qu'à l'occasion d'un tel recours, les juges québécois modifient leur attitude.

Ainsi que l'affirme d'ailleurs la jurisprudence, il leur serait premièrement possible, à l'instar des juges de common law, d'imposer aux préposés de l'Administration un devoir de prudence lorsqu'ils informent les administrés. À défaut de quoi, il serait à tout le moins préférable qu'ils utilisent davantage le critère du modèle abstrait pour apprécier le caractère fautif de la conduite du préposé qui a donné l'information. En effet, par le biais de ce critère qui consiste à se demander si une autre personne aussi informée et détenant le même poste aurait agi de la même façon ou d'une façon aussi négligente, il serait dans une certaine mesure possible de bénéficier des avantages de ce « duty of care » de common law.

Deuxièmement, il serait justifié, dans le contexte actuel, que les juges québécois cessent de retenir la faute du plaignant en invoquant que nul n'est censé ignorer la loi et qu'ils adoptent l'attitude des juges de common law qui affirment que l'administré n'a pas à vérifier lui-même la véracité d'une information.

À plus long terme, afin d'être en mesure de répondre adéquatement aux réalités contemporaines d'un gouvernement de plus en plus interventionniste et d'une société où l'information foisonne, il serait opportun de s'interroger sur la possibilité de s'inspirer de certains principes du régime français de la responsabilité étatique et d'ainsi conclure à la faute de l'Administration publique dès qu'il est possible de faire la preuve objective d'un mauvais fonctionnement au sein d'un service public.

À ces recours judiciaires s'ajoute un recours en équité auprès du Protecteur du citoyen qui, selon M^e Louis Marceau, premier titulaire de cette fonction, « est un fondé de pouvoir de l'Assemblée nationale » dont le mandat consiste « à recevoir les plaintes du public à l'égard de l'administration gouvernementale, à faire enquête à leur sujet et à faire au besoin aux autorités concernées, sous forme de recommandations ou de rapports, les représentations qu'il juge appropriées »³⁷⁸. Parmi les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen il en est bien sûr quelques unes qui ont été déposées par des administrés victimes d'une information erronée fournie par un préposé de l'Administration.

378. Le Protecteur du citoyen, *Premier rapport annuel, 1969*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1970, p. 35.

C'est le cas, par exemple, de ce fonctionnaire qui se plaignait du refus du ministère des Finances de lui accorder « la possibilité de faire compter pour fins de pension les années qu'il avait passées auparavant au service d'une compagnie fédérale de la Couronne », alors que l'un des préposés du ministère lui en avait donné la permission. Après avoir analysé cette plainte, le Protecteur du citoyen, fidèle en cela à la jurisprudence traditionnelle, répondit que « le refus du ministère d'accepter le rachat était imposé par la loi et qu'il ne saurait être question de le contester. L'erreur du fonctionnaire qui aurait mal informé le plaignant ne pouvait évidemment, poursuivait-il, lui accorder un droit qui n'existait pas ». Pourtant, lorsqu'il s'est agi de répondre à la plainte où, subsidiairement, ce même citoyen reprochait au ministère de lui avoir « remboursé plusieurs mois plus tard les sommes qu'il avait versées en vue de compléter ce rachat, sans lui compter aucun intérêt », le Protecteur du citoyen adopta une attitude plus souple et conclut qu'il « n'était pas admissible que le ministère puisse aujourd'hui, après plusieurs mois, se rendre compte de l'erreur et rembourser l'argent qu'il avait reçu sans aucun intérêt »³⁷⁹.

C'est également le cas de ces deux employés du ministère de l'Éducation à qui leur supérieur avait promis une rémunération additionnelle s'ils acceptaient un changement temporaire d'affectation mais à qui le ministère refusait maintenant de verser cette somme parce que la Commission de la fonction publique n'en autoriserait pas le paiement. Après avoir analysé la plainte, le Protecteur du citoyen constata que le supérieur avait agi de façon irrégulière en leur promettant une rémunération additionnelle qu'il n'avait pas le pouvoir d'accorder. Cependant, alors qu'à l'occasion d'un recours en reconnaissance de légalité un juge aurait fort probablement conclu que l'Administration n'était pas liée par une telle information, le Protecteur du citoyen, allant au-delà de la norme du droit positif, recommanda que même si « le gouvernement n'était pas légalement tenu de payer la rémunération additionnelle promise, il semblait bien qu'il dût indemniser les plaignants qui d'une part, avaient exécuté le travail dont on les avait chargés et, d'autre part, avaient contracté des obligations qu'ils n'auraient pas assumées autrement, à cause de la promesse qu'on leur avait faite »³⁸⁰.

Cette recommandation semble bien illustrer la ligne de conduite adoptée par le Protecteur du citoyen pour répondre aux administrés qui se plaignent d'avoir été induits en erreur par une information erronée : « l'information erronée, ne peut évidemment donner, en elle-même, droit à une aide

379. *Ibid.*, *Quatrième rapport annuel*, 1972, pp. 147-148, n° 229. Voir également, entre autres, *Premier rapport annuel*, 1969, p. 192, n° 118, pp. 198-199, n° 141, p. 271, n° 325; *Troisième rapport annuel*, 1971, p. 67, n° 101, p. 96, n° 162; *Quatrième rapport annuel*, 1972, p. 66, n° 102, p. 69, n° 107; *Septième rapport annuel*, 1975, p. 77, n° 52.

380. *Ibid.*, *Premier rapport annuel*, 1969, p. 198, n° 140.

que la loi et les règlements n'accordent pas, mais il peut être équitable que le ministère s'emploie à réparer le préjudice caractérisé qu'un [administré] a pu subir en encourant des frais spéciaux sur la seule foi de l'information reçue »³⁸¹.

Ainsi, sans toutefois aller à l'encontre des normes du droit positif, le Protecteur du citoyen tente, en se fondant sur l'équité, d'adapter, dans la mesure du possible, ses recommandations aux circonstances de chaque cas, de façon à assurer aux administrés une meilleure protection. Une telle attitude s'explique non seulement par le fait que les opinions du Protecteur du citoyen sont fondées sur l'équité mais également par le fait que ce dernier n'exerce qu'un pouvoir de recommandation. Il s'ensuit donc que les recommandations du Protecteur du citoyen n'ont pas la même force que les jugements dictés par un texte de droit positif et que le recours en équité auprès du Protecteur du citoyen, quoique souple, rapide et efficace, ne saurait, à lui seul, constituer une protection suffisante en faveur des administrés victimes d'une information erronée fournie par un préposé de l'Administration publique.

381. *Ibid.*, *Deuxième rapport annuel*, 1970, pp. 67-68, n° 106. Voir également, entre autres, *ibid.*, pp. 212-213, n° 228; *Premier rapport annuel*, 1969, p. 231, n° 216, p. 232, n° 218; *Troisième rapport annuel*, 1971, pp. 45-46, n° 65, p. 53, n° 78, p. 56, n° 83, p. 57, n° 85, pp. 70-71, n° 110, pp. 73-74, n° 118, pp. 97-98, n° 165, p. 144, n° 260; *Quatrième rapport annuel*, 1972, pp. 79-80, n° 122, pp. 99-100, n° 151, p. 161, n° 260; *Septième rapport annuel*, 1975, pp. 75-76, n° 49; *Neuvième rapport annuel*, 1977, pp. 43-44, n° 26, pp. 91-92, n° 58, pp. 98-100, n° 63, pp. 115-116, n° 75, pp. 134-135, n° 94, pp. 153-154, n° 113.